

Brukerperspektiv på brukerstyrt personlig assistanse i Fredrikstad

**Gunnar Salthe
Klaus Michael Thomsen**

**Høgskolen i Østfold
Arbeidsrapport 2007:5**

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold har en godkjenningsordning for publikasjoner som skal gis ut i Høgskolens Rapport- og Arbeidsrapportserier.

Høgskolen i Østfold. Arbeidsrapport 2007:5

© Forfatteren/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-236-9

ISSN: 1503-6677

Forord

Kvalitet er å gjøre eller lage noe som gir et ønsket resultat. Det kan måles gjennom objektive kriterier: at vi har fastsatt en mal eller standard som vi måler resultatet opp i mot. En annen måte å måle kvalitet ut fra er subjektive kriterier: om kunder, brukere, tjenestemottakere er fornøyd med produkter eller tjenester de får. Til syvende og sist er det her generalprøven står. Det hjelper ikke å levere tjenester som tilfredsstiler vedtatte spesifikasjoner hvis brukerne er misfornøyd.

Evalueringen av BPA-ordningen i Fredrikstad¹ skjer i all hovedsak ut fra et subjektivt kvalitetsmål: Hva brukerne selv mener om ordningen. BPA-brukeren er kvalitetskontrolløren og har fått det privilegium å fastsette standarden for godt nok helt på egen hånd.

Det er mange som bidrar til resultatet i BPA-ordningen. Assistentene blir lett heltene når kvaliteten holder mål, og skurkene når ordningen ikke fungerer tilfredsstillende. Assistentene er de som legger flest arbeidstimer inn i ordningen. Og de lever i en delikat balansegang mellom hensyn til at de arbeider i andres hjem, og hensyn til sitt eget arbeidsmiljø og til effektivitet. Likevel kommer assistentene, med noen unntak, fra denne evalueringen med æren i behold. Noen av BPA-brukerne er opptatt av at kommunen skal verdsette disse personenes innsats tydeligere i sin personalpolitikk.

Denne undersøkelsen har fokusert på arbeidsledernes forhold til kommunen. Men kommunen er ingen enhetlig størrelse. Det kommunale ansvaret er fordelt både geografisk (sentraladministrasjonen og egne Åpen omsorg virksomheter i distriktene) og i to-tre ulike roller: kommunen som myndighetsutøver og kommunen som arbeidsgiver for assistentene, og sideløpende med det: veileder, opplæringsansvarlig og støttespiller til BPA-brukerne. Noen ganger er adressen for episoder eller misnøye klar. Andre ganger er det bare "kommunen" brukeren er fornøyd eller misfornøyd med.

Gunnar Salthe og Klaus Michael Thomsen ved Høgskolen i Østfold, avdeling for helse- og sosialfag, er ansvarlig for innholdet i rapporten. Undersøkelsen er utført i overensstemmelse med råd og pålegg fra Personvernombudet, og vi har etter beste evne forsøkt å gi en konsentrert tilbakemelding fra det vi har lært gjennom våre intervjuer.

Vi retter en stor takk til våre informanter. Vi har hatt gode og lange samtaler med 12 personer i Fredrikstad som har personlige assistenter. De tolv ble ikke trukket ut tilfeldig, men vi vet at de på flere viktige områder matcher de 28 som våren 2007 var mottakere av BPA. Vi vil også takke Fredrikstad kommune for et meget godt samarbeid.

Fredrikstad, 17. september 2007

Gunnar Salthe og Klaus Michael Thomsen

¹ BPA står for: brukerstyrt personlig assistanse. I resten av dokumentet vil forkortelsen benyttes.

Innhold

Forord.....	1
Innledning.....	3
BPA i Norge.....	3
Fredrikstad i komparativt perspektiv.....	3
Organiseringen av BPA i Fredrikstad	4
Vårt oppdrag.....	5
Bakgrunn	5
Utvalget	5
Materialets egnethet	6
BPA-ordningens muligheter.....	9
Ble det bedre etter høsten 2005?	11
Brukermedvirkning, brukerstyring eller kommunestyring?.....	11
Opplæring.....	13
Samarbeidsavtalen.....	13
Byråkratisering	14
Oppsummert	15
Er det bra nok nå?.....	17
Fritt arbeidsgivervalg	17
Søknads- og innvilgingsprosedyrene	18
Vikarordning	18
Opplæring og veiledning.....	19
Samhandlingen mellom arbeidsleder og arbeidsgiver	21
Arbeidsplaner og personalmøter	23
Arbeidsgivers behandling av assistentene.....	24
Hva må til for at det skal bli bedre?	27
Kommunen som myndighetsutøver	27
Ønske om en proaktiv holdning	27
Kommunen som arbeidsgiver, egen enhet	28
Vikarordning	29
Andre forslag.....	29
Oppsummering.....	31
Fremtiden	33
Litteratur.....	34

Innledning

BPA i Norge

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ organisering av tjenesten ”praktisk bistand og opplæring” i sosialtjenesteloven. BPA omfatter bistand både i og utenfor hjemmet og er i første rekke en ordning til personer som har et særlig hjelpebehov (LOST § 4.2.a). BPA innebærer at tjenestemottakeren har egne faste assistenter som vedkommende har arbeidslederansvaret for.

Kommunen betaler utgiftene til brukerstyrte personlige assistenter, og det er også kommunen som avgjør hvor omfattende hjelpen skal være for den enkelte innenfor ordningen. Den enkeltes hjelpebehov er noe den kommunale saksbehandleren da skal ta hensyn til. Selv om en funksjonshemmet person ønsker hjelp gjennom BPA-ordningen kan kommunen velge andre løsninger som for eksempel hjemmesykepleie, støttekontakt og hjemmehjelp. Fordelen med BPA i forhold til alternativene er først og fremst at brukeren får mer styring over hjelpen brukeren mottar (derfor heter det ”brukerstyrt”) og at de som yter hjelp blir færre og mer stabile. Assistentene og brukeren blir kjent med hverandre, og assistentene lærer hvordan hjelpen bør gis.

Assistentene som blir ansatt innenfor BPA-ordningen kan bli ansatt i kommunen, slik de fleste brukerstyrte assistenter er det i Fredrikstad. Det finnes også andre løsninger. Hvis kommunen går med på det kan brukeren selv fungere som arbeidsgiver. Et annet alternativ er at et andelslag (ULØBA), med brukerne som andelseiere, tar arbeidsgiveransvaret. Brukeren fungerer som arbeidsleder i alle tilfeller. Det er uansett kommunen som innvilger antall assistenttimer per uke og betaler for dem.

BPA ble satt i gang som en forsøksordning i 1994, med stimuleringstilskudd fra staten (Guldvik 2003). Tjenesten ble først lovfestet i sosialtjenesteloven i 2000, og ordningen ble i 2004 utvidet til også å kunne brukes for personer som ikke på egen hånd kan ivareta brukerstyringen selv, det vil si ikke klarte arbeidslederrollen (St.prp. nr. 60 2004–2005). Dette innebærer blant annet at personer med utviklingshemming og familier med barn med nedsatt funksjonsevne har anledning til å få tjenestene organisert som brukerstyrt personlig assistanse (Rundskriv I-15/2005).

BPA har ikke vært en tjeneste den enkelte kunne kreve av kommunen. Kommunen har hatt rett til å velge hvilke tjenester de ville gi, selv om de skal ha BPA med i sitt tilbudsarsenal fra 2000. Men det er nå ute til høring et forslag om at BPA skal bli et obligatorisk tilbud til brukeren som ”har et omfattende behov for tjenester”. Videre er det foreslått at mottakerne av BPA-tjenester selv skal få velge hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret (HOD 29.06.2007).

Fredrikstad i komparativt perspektiv

Fredrikstad kommune kom i gang med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) allerede i 1995, året etter at forsøksordningen startet, og 5 år før ordningen ble obligatorisk. Fredrikstad har i dag 28 BPA-brukere (april 2007). Det høres kanskje ikke imponerende ut med et antall på 28 personer som har brukerstyrte, personlige assistenter. Men i forhold til mange andre kommuner er dette et respektabelt antall. Fredrikstad er en av 60 kommuner som hadde 7 eller flere BPA-ordninger i 2005. Vel en firedel av kommunene hadde ikke innvilget noen BPA i 2005.

Som vi ser av tabellen under er antallet BPA-ordninger i Østfold begrenset, selv om vi ser en firedobling av ordninger i løpet av fem år. I landet som helhet var det 1711 BPA-brukere i 2005. (HOD: høringsnotat 2007, KOSTRA-tall).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ØSTFOLD	20	47	55	60	67	81

TABELL 1: Antall BPA-brukere i Østfold 2000 – 2005. HOD: høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistent – 29.6.2007

At det ikke har blitt flere BPA-brukere kan være økonomisk begrunnet. Selv om det ikke var hensikten at BPA-ordningen skulle medføre flere utgifter, har en undersøkelse vist at flertallet av BPA-brukere har fått mer hjelp etter at de kom inn i ordningen. Guldvik (2003) fant i sin spørreskjemaundersøkelse, der 72 kommuner svarte, at 90 prosent av brukerne fikk en økning i tjenestetilbudet etter at de fikk BPA. Det var kanskje ventet, blant annet fordi den enkeltes tjenestebehov sannsynligvis fikk en ny vurdering i forbindelse med vedtak om BPA. Mer uventet var det, etter vår mening, at timetallet ble mer en fordoblet i gjennomsnitt. I snitt ble timetallet økt med 20 timer per uke.

Organiseringen av BPA i Fredrikstad

Som arbeidsgiver for assistentene i BPA-ordningen er kommunen oppdelt distriktsvis i flere Åpen omsorg virksomheter. Det er slik kommunen har organisert de andre hjelpetjenestene. Omsorgsetaten i sentraladministrasjonen har det overordnede ansvaret. Arbeidslederne styrer den daglige driften av sin egen BPA-ordning. Men det er altså i de enkelte Åpen omsorg virksomheten at de finner sine nærmeste "overordnede". For den som får arbeidsgiveransvaret for BPA-ordningen i hvert distrikt utgjør BPA en liten del av vedkommendes forpliktelser.

Forut for vår evaluering vurderte kommunen organiseringen av ordningen med brukerstyrt personlig assistent. Resultatet var at de distriktsvise Åpen omsorg virksomhetene skulle fortsette som nærmeste kontakt for både brukere av BPA og assistentene.

Videre ble det tidlig vedtatt at kommunen skulle være arbeidsgiver for brukerstyrte personlige assistenter i Fredrikstad. Begrunnelsen var dels økonomisk, dels at man ønsket å bygge ut denne nye tjenesten innenfor en enhetlig modell. Dette er fremdeles kommunens politikk, men man har gjort to unntak, hvor ULOBA har overtatt arbeidsgiveransvaret.

Selv om Fredrikstad kom tidlig i gang med BPA, er hver Åpen omsorg virksomhet likevel i en fase hvor de mangler rike praksiserfaringer med ordningen. Det er ikke mer enn 7 år siden ordningen ble lovfestet. Selv om Fredrikstad fikk sin første BPA-bruker alt i 1995 var det først senere at det ble noe omfang å snakke om av ordningen. Den daglige ledelse og veiledning av arbeidslederne faller på disse desentraliserte virksomhetene. Samtidig krever BPA-ordning en annen type tenkning og en annen type tilrettelegging enn den virksomhetene tradisjonelt har hatt ansvar for, og som virksomhetene fortsatt har som hovedarbeidsfelt. Omsorgsetaten, og kanskje ikke minst Åpen omsorgsvirksomhetene i distriktene, står derfor overfor en relativt stor utfordring.

Vårt oppdrag

Bakgrunn

Høsten 2005 endret kommunen sine rutiner angående tjenesten BPA. Endringene kom som forslag etter en intern utredning som så på *organiseringen* av BPA i kommunen. Man ønsket å beholde dagens desentraliserte organisering, men i tillegg gjorde kommunen noen positive grep. Blant annet ble det utarbeidet en perm med informasjon om BPA-ordningen i Fredrikstad med dokumenter som anses som sentrale for arbeidsledere i kommunen generelt, og for BPA-ordningen spesielt, og kurstilbudet ble økt². Endringen består dessuten av at kommunen har utarbeidet en standard samarbeidsavtale for å avklare fordelingen av ansvar mellom kommunen som arbeidsgiver og den enkelte arbeidsleder. Det er også opprettet et arbeidslederforum for alle arbeidslederne, administrert av kommunen sentralt (Omsorgsetaten). Man vedtok at forslaget skulle prøves ut i et år og resultatet evalueres ved en ekstern evaluering.

Høgskolen i Østfold (HiØ) ble høsten 2006 spurt om å evaluere om endringene i 2005 hadde forbedret arbeidsledernes situasjon. Kommunen ønsket at evalueringen skulle gjennomføres ved primært å intervju arbeidslederne. Sekundært kunne man også intervju nærmeste leder for noen arbeidsledere i Åpen omsorg. Vi organiserte dette som et internt prosjekt ved HiØ, avdeling for helse- og sosialfag. Undersøkelsen ble gjennomført sommeren 2007. Vi intervjuet bare arbeidsledere. Kommunen har bidratt med noe økonomisk støtte til prosjektet.

Utvalget

Vi planla å intervju et utvalg på 12 av de 28 som i april 2007 mottok BPA-assistanse. Vi valgte av kapasitetsgrunner å ikke intervju ledere i Åpen omsorg. Utvalget av arbeidsledere skulle foretas skjønnsmessig, basert på en del bakgrunnsvariabler som kjennetegnet populasjonen som helhet. Det gikk ikke helt slik vi hadde tenkt.

Kommunen sendte ut en forespørsel om deltagelse på intervju. 13 arbeidsledere svarte positivt på denne forespørselen. I tillegg var det en person som henvendte seg direkte til oss. Vi hadde ønsket at alle 28 ville stille til intervju, og at vi kunne lagd et utvalg på grunnlag av samtlige BPA-brukere i Fredrikstad. Vi stod igjen med 14, og før vi fikk gjennomført intervjuene var det bare 12 igjen: En person trakk seg, og en person fikk vi ikke tak i.

Utvalget ble altså på 12 personer, basert på selvseleksjon. Fordi vi hadde noen anonymiserte opplysninger om alle BPA-brukerne kunne vi sammenlikne vårt utvalg med hele populasjonen. Stor grad av avvik mellom utvalg og populasjon ville svekket grunnlaget for å trekke konklusjoner om BPA-ordningen generelt. Vi har likevel endt opp med et utvalg som avspeiler mye av variasjonen i populasjonen. Vi har dessuten en viss idé om hvor utvalget er skjevfordelt. Ideen var nemlig å trekke et utvalg på grunnlag av følgende variabelliste:

Kjønn, alder (-/35-50/+), antall timer BPA, administrativ tilknytning (distrikt, eventuelt ULOBA), deltagelse i kommunens arbeidslederforum, hvor lenge

² Fra starten av har arbeidsledere og assistenter fått et kurs i regi av RO-senteret i Oslo. Dette er grunnopplæring, kurset er obligatorisk, og tilbudet opprettholdes etter omleggingen. Kommunen mottar noe statsstøtte til opplæring av arbeidsledere i de første fire årene etter at en person har fått BPA. Det forutsetter deltagelse på RO-senterets kurs.

vedkommende har hatt BPA, antall assistenter, om vedkommende klarer arbeidslederfunksjonen selv eller får hjelp.

Med unntak av variabelen ”distrikt”, er hele variasjonen representert langs alle variabler. 5 av 7 distrikter er representert. Vi ser av Tabell 2 at vårt utvalg på 12 personer skiller seg lite ut fra populasjonen på 28 personer når det gjelder kjønn, alder, familieforhold, antall assistenter og antall timer BPA (kanskje med en liten underrepresentasjon for familier med barn).

Tabell 2: Vårt utvalg sammenliknet med alle BPA-brukere i Fredrikstad våren 2007

	<i>Utvalg</i>	<i>Populasjon</i>
<i>Kjønn</i>	Kvinner: 67 % Menn: 33 %	Kvinner: 64 % Menn: 36 %
<i>Alder</i>	Under 35 år: 17 % 35 – 50 år: 42 % Over 50 år: 42 %	Under 35 år: 14 % 35 – 50 år: 43 % Over 50 år: 43 %
<i>Familie</i>	Enslig: 42 % Familie: 50 % Familie med barn: 8 %	Enslig: 39 % Familie: 43 % Familie med barn: 18 %
<i>Antall assistenter</i>	1 assistent: 33 % 2 – 3 assistenter: 50 % 4 assistenter: 17 %	1 assistent: 36 % 2 – 3 assistenter: 54 % 4 assistenter: 11 %
<i>Antall timer BPA</i>	20 t/uke eller mindre: 25 % 21 – 49 t/uke: 50 % Minst 50 t/uke: 25 %	20 t/uke eller mindre: 18 % 20\1 – 49 t/uke: 54 % Minst 50 t/uke: 29 %

(Små tall gir store utslag ved prosentuering.)

De som har hatt assistanse fra før årtusenskiftet er overrepresentert (33 % i utvalget mot 14 % i populasjonen). De som har mottatt BPA først etter 2005 er underrepresentert (17 % mot 32 %). Det betyr at vårt utvalg består av arbeidsledere med mer erfaring enn det som er representativt for populasjonen. Vi anser det som en fordel for undersøkelsen.

De som ikke klarer hele arbeidslederfunksjonen selv er underrepresentert (25 % i utvalget mot 39 % i populasjonen), og de som deltar mye i kommunenes arbeidslederforum er overrepresentert (42 % mot 22 %). Det kan bety at våre informanter er litt mer taleføre og mer engasjert i saken enn normalt for dem som mottar BPA.

Materialets egnethet

Vi intervjuet altså et utvalg av dem som mottar BPA i kommunen. Det betyr at standarden vi måler kommunens BPA-ordning etter settes av de personene i kommunen som har førstehåndserfaring med hvordan ordningen fungerer og som ordningen er ment å hjelpe.

En ulempe med denne metoden er at datagrunnlaget blir ensidig. Det er tre parter i denne ordningen: Arbeidslederne som mottar assistanse, assistentene som utfører den, og kommunen, som dels bevilger BPA, dels fungerer som arbeidsgiver for assistentene. Men det er bare den ene parten som kommer til orde her. De andre partene kan oppfatte meningene fra brukerne som urettferdige, ensidige, som halvsannheter eller misforståelser—særlig siden det ofte refereres til en annen part i de situasjonene arbeidslederne forteller om.

Samtidig skal vi ha in mente at vi har innhentet synspunkter fra de som BPA-ordningen er laget for. Uansett årsak så har tilfredshet eller misnøye fra BPA-brukerne noe viktig å fortelle oss: For eksempel hvordan de opplever hjelpen, beslutningene eller tilbudene om opplæring. Disse meningene kan bli et grunnlag for vurdere ordningen slik den fungerer nå. Dessuten begynner det å bli en tradisjon i store deler av helse- og sosialvesenet å benytte brukerundersøkelser som kvalitetssikringsinstrument (Jacobsen 1999). Vår undersøkelse har på mange måter mye tilfelles med brukerundersøkelser med en kvalitativ tilnærming.

Vi fikk henvendelsen om å evaluere BPA-ordningen først etter at kommunen hadde gjennomført de endringene som de ønsket å evaluere effekten av. For å kunne måle en slik effekt bør man ha en måling før endringen gjennomføres og så en tilsvarende måling etterpå. Resultatet framkommer ved sammenligning. Det var altså umulig i dette tilfellet.

Vår metode ble intervjuer med arbeidslederne, der vi spurte om ulike trekk ved deres situasjon som arbeidsledere. Hensikten var å sonde hvordan de opplevde situasjonen før og etter høsten 2005. Vi var avhengig av at folk husket riktig om situasjonen for noen år siden, og det visste vi kunne by på problemer.

Men i vårt tilfelle ble det dessuten vanskelig å holde fokus på en sammenligning mellom tiden før og etter høsten 2005. Vi gjennomførte relativt åpne intervjuer. Vår intervjuguide var kun retningsgivende for innholdet i den samtalen vi ønsket med arbeidslederne. Vi mener at man får riktigere informasjon om arbeidsledernes situasjon når de kommer til ordet på sine egne betingelser. I praksis betydde det at den enkelte delvis fikk styrt innholdet i intervjuet: Var det noe som var maktpåliggende å få sagt, så slapp intervjuobjektene til med det. Det viste seg også at de hadde mye å si. Til gjengjeld ble det håpløst hele tiden å sonde mellom før og etter høsten 2005. Arbeidslederne fortalte hvordan BPA-ordningen deres var og hadde vært med et tidsperspektiv som omfattet hele den tiden de hadde hatt BPA. Vi løste problemet med å spørre om endringene i 2005 mot slutten av intervjuet.

Vi brukte digitalt opptaksutstyr ved samtlige intervjuer. Intervjuene varte fra rundt en til nesten to timer. Forskerne har selv transkribert intervjuene. Vi var to personer som intervjuet seks personer hver. Selv om vi forberedte intervjuene sammen og hadde den samme intervjuguiden, kan det at vi var to ulike personer ha påvirket de intervjuede i litt ulike retninger.

De svarene vi fikk tyder på at endringene rundt 2005 var mindre viktige for arbeidslederne enn andre hendelser. Enkelte trekk ved fortellingene var felles for mange av dem, andre trekk var spesifikke for hver enkelt. Vi har funnet det riktig å rette oss etter det som framstår som viktig for arbeidslederne.

BPA-ordningens muligheter

En voksen funksjonshemmet person har det samme behov som oss andre for å styre sin egen hverdag. BPA-ordningen gir langt på vei muligheten for det. *”Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som hjelper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis.”* (Rundskriv I-20/2000, side 3). Med BPA kan dermed brukeren få tilnærmet samme livsutfoldelsesmuligheter som andre. Derfor betyr den assistansen til funksjonshemmede som gis gjennom BPA-ordningen mer enn hjelp til konkrete gjøremål.

Den funksjonshemmede er avhengig av hjelp eller hjelpemidler for å kunne utrette mye av det andre gjør uten å tenke over det. Er man fysisk funksjonshemmet er ikke beslutningsevnen svekket. Bare evne til å utføre de beslutninger man tar. BPA-ordningen tilfører hjelp med utførelsen. Samtidig gjør BPA-ordningen det mulig for den enkelte å styre hjelp og hjelpere på en helt annen måte enn gjennom mer tradisjonelle hjelpetiltak. Altså: Assistansen gjør at brukeren blir mindre bundet av det vedkommende ikke klarer på egen hånd. Som arbeidsleder kan BPA-brukeren dessuten styre den assistansen som trengs. Dermed kan brukeren planlegge sin egen hverdag og blir mindre bundet av andres rutiner og prioriteringer. Brukerne oppnår dermed større grad av autonomi med BPA.

BPA erstatter helt eller delvis tjenester som hjemmesykepleie, hjemmehjelp, transportordninger, vaktmestertjenester og støttekontakt. Uten BPA blir funksjonshemmede avhengige av den hjelp de får gjennom slike tjenester. Men denne hjelpen styres av det kommunale forvaltningsapparatet.

Samtlige av de arbeidslederne vi har intervjuet er fornøyd med at de har fått BPA og de fleste mener at den ordningen de har etter hvert fungerer bra. Men for mange har det vært strevsomt å nå dette målet. Dels har det vært vanskelig å oppnå et optimalt antall timer BPA. Dels har kommunen brukt tid på å omstille seg *fra* å ha hele styrings- og kontrollfunksjonen, oppdelt på ulike formål, *til* å overlate arbeidslederfunksjonen til brukerne i en ordning, uten oppdeling i ulike hjelpeformål.

I tillegg til økt autonomi oppnår man, med BPA, også en forenkling ved at en ordning erstatter et oppsplittet, og til dels dårlig koordinert mangfold av ulike tjenester. Forenklingen består i at den som mottar hjelpen koordinerer den—ikke ved at kommunen i samarbeid med den enkelte utarbeider en individuell plan for slik koordinering. Resultatet blir forenkling og koordinering av hjelpen, gjort på normal måte. De fleste voksne mennesker har best oversikt over sitt eget liv fordi det er de selv som tar beslutningene.

Dessuten, som funksjonshemmet er man avhengig av hjelp, og den må gis av en annen person. Følgelig må man forholde seg til andre mennesker i sitt privatliv, folk som verken er slekt eller venner. Det dreier seg til dels om gjøremål de fleste helst vil ordne selv, også uten hjelp fra slekt og venner. I BPA-ordningen kan man velge hvem som skal yte slik hjelp, og det blir færre hjelpere å forholde seg til.

De arbeidslederne vi intervjuet henviste til alle disse grunnene når de forklarte hvorfor BPA har gjort livet deres bedre. Alle som har hatt andre typer tjenester tidligere uttalte at de hadde det bedre med BPA enn ordninger de hadde tidligere. De listet opp grunner som for eksempel: ”mange ulike hjelpere”, ”uforutsigbart når de kom, de bidro bare med noe av det som var behovet og forsvant”. Å få BPA oppleves derfor som frigjørende. En arbeidsleder fortalte dette: ”Det beste med BPA-ordningen: At man kan styre sitt eget liv. At man slipper å sitte og vente på hjemmesykepleien, som kommer helt vilkårlig. Kan komme en kl. 9, og så kommer det en klokken to om ettermiddagen; og det er ikke noe liv.” Ingen syntes at BPA-ordningen var et tilbakesteg fra tiden før.

Der den funksjonshemmede ikke kunne utføre arbeidslederfunksjonen selv, var autonomiargumentet ikke aktuelt. Her la man vekt på at hjelpen ble bedre tilpasset den enkeltes behov og at det ble mindre belastende å være avhengig av andres hjelp.

Det optimale antall timer er en avveiningssak for den som søker om BPA. Det var få som sa at de ønsket flere timer enn de hadde nå. Antall timer kan ha noe å si for at ordningen skal gi en forbedring av livskvaliteten. Men vi fikk flere utsagn om manglende fleksibilitet: Det virket som om det var her forbedringspotensialet lå.

Enkelte av arbeidslederne vi intervjuet, følte at de ikke ble tatt på alvor når kommunen ikke anerkjente behov slik de selv oppfattet dem. Da var det enkelte som følte at kommunens saksbehandler ikke så på dem som vanlige mennesker. Tjenestemottakeren er opptatt av å kunne leve et så fullverdig liv som mulig og å ha nok frihet og fleksibilitet til at det likner på det andre har. Følgende samling av uttalelser fra arbeidslederne kan tjene som eksempel: "Administrasjonen er forferdelig arrogante. De er faktisk nødt til å sette seg inn i vår situasjon..." "Jeg blir møtt med en nedlatende holdning, at kommunen vil bestemme hvordan jeg skal leve mitt liv." "Jeg får for få timer. Får ikke samme livskvalitet som andre." "Tenk så fint om noen hadde spurt meg om hvordan jeg ville ha det." "Jeg er et selvstendig menneske, født som det, og da skal jeg også dø som det. Og jeg skal leve mitt liv på mine premisser, ikke på Fredrikstad kommunes." "Kommunen forstår ikke og opplyser ikke assistentene om behovet for fleksibilitet."

En arbeidsleder mente at kommunen ikke viste forståelse for funksjonshemmedes situasjon: "De klarer ikke, og kommer heller ikke til å klare, å sette seg inn i den situasjonen som funksjonshemmede er i. De er faktisk nødt til å snu seg rundt og sette seg inn i vår situasjon for å klare å forstå oss. De kan ikke bare tenke: vi har ikke penger. Det er greit nok det at Fredrikstad kommune har dårlig råd. Og jeg skjønner det, for kommunene har sikkert ikke god råd, men de er nødt til å snu seg rundt og tenke. Åssen ville jeg hatt det hvis jeg hadde vært funksjonshemmet? Kommunen har nedlatende holdning, synes jeg, at det er på en måte Fredrikstad kommune som bestemmer over mitt liv, åssen jeg skal leve mitt liv. Og det er en regel jeg har veldig vanskelig for å forholde meg til. For jeg er et selvstendig menneske, jeg er født som et selvstendig menneske og jeg skal også dø som et selvstendig menneske. Og jeg skal leve mitt liv på mine premisser, ikke Fredrikstad kommunes. Det blir umulig fordi: Jeg blir hindret i det å få de PA-timene jeg føler at jeg har rett og krav på."

At de fleste nå var fornøyd med timetallet kan ha sammenheng med belastningen det er å måtte forholde seg til andre mennesker uten pause, i alle livets gjøremål, og attpå til som kombinert hjelpemottager og arbeidsgiverrepresentant. Hele komplekset av belastninger fremheves av en av arbeidslederne som er avhengig av mye assistanse. De fleste omtaler belastningen med å være avhengig av hjelp fra andre, selv om den blir mindre med BPA enn ved de andre hjelpetjenestene, fordi man har styring på hvem som skal utføre assistansen. Dette stemmer med resultater fra andre undersøkelser (Andersen et al 2006). Flere nevnte også de belastningene som følger med å være arbeidsleder. Men en av dem føyer til: "Jeg gjør det jo så gjerne." Det er jo en forutsetning for den hjelpeformen som har gjort vedkommendes liv bedre.

Ble det bedre etter høsten 2005?

Oppdraget vårt er først og fremst å evaluere BPA-ordningen, med vekt på at ordningen ble forsøkt gjort bedre i 2005: Det ble laget en perm med informasjon og saksdokumenter til nytte for arbeidslederne, som ble distribuert via åpen omsorg til hver enkelt. Alt i alt burde permen bidra til mer lik praksis i de enkelte distriktene, og at både Åpen omsorgsvirksomhetene og arbeidsledere fant felles svar på en del vanlige spørsmål. Etter 2005 tilbyr dessuten kommunen kurs utover det obligatoriske ved RO-senteret (Ressurssenter for omstilling i kommunene) i Oslo. Videre ble det i 2005 laget en samarbeidsavtale for å oppnå bedre rolleavklaring mellom arbeidsleder og kommunen som arbeidsgiver.

Det er i stor grad enighet om at BPA-ordningen i Fredrikstad har utviklet seg til det bedre. Det er likevel ikke 2005 som blir hovedsaken i intervjuene. Flere av brukerne mener at forbedringene delvis er et resultatet av en kontinuerlig endringsprosess der arbeidsledernes krav og klager har vært en vesentlig pådrivingsfaktor. Både ros og kritikk er oftere løsrevet fra tiden rundt 2005 enn forbundet med 2005-endringene. Vi antar at det kan ha sammenheng med følgende:

- Noen få av respondentene våre kom så sent inn i ordningen at de har lite eller ingen erfaring fra før høsten 2005.
- For de andre har endringene som skjedde høsten 2005 ikke blitt registrert som store eller avgjørende, sett ut ifra alt som har skjedd i den tiden hver enkelt har hatt BPA. Enten har endringene i 2005 blitt oppfattet som ubetydelige eller så var forandringene faktisk små ute i felten, selv om det administrativt var mer merkbart.

Brukermedvirkning, brukerstyring eller kommunestyring?

Kommunen har en dobbeltrolle i forbindelse med BPA-ordningen. På den ene siden er den myndighetsutøver, der den blant annet forvalter beslutningsmyndighet, ressurser og kontroll innenfor rammen av lover, forskrifter og kommunale budsjetter. På den annen side er Fredrikstad kommune, med et par unntak, også arbeidsgiver for assistentene som arbeider i ordningen, med de forpliktelsene dette innebærer. La oss starte med noe som er typisk myndighetsutøvelse, vedtak om BPA-timer, og så gradvis bevege oss over til synspunkter på kommunen som arbeidsgiver.

Som nevnt er flertallet fornøyd med timetallet, selv om flere påpeker at det ikke har skjedd uten motstand fra kommunen. Nesten ingen knytter det til 2005. Det tyder på at 2005 ikke ga utslag i andre typer vurderinger enn året før når det gjelder timetall.

Videre, når man introduserer en tjenestemottaker med fullmakter som arbeidsleder, må kommunen som myndighetsutøver omstille seg til en ny måte å tenke omsorgsutøvelse på, enn de har vært vant til i omsorgsetaten. Hvem skal bestemme hva? Skal kommunen bry seg om detaljene i hvordan det daglige arbeidet blir lagt opp? Bør administrasjonen slippe kontrollen helt, og bare bry seg når assistenter eller andre melder fra? Stemmer ideologien bak BPA med de verdier, ledetråder og rutiner forvaltningen i hjemmeomsorgen har fra før? I den grad brukerne selv skal bestemme assistentenes arbeidsoppgaver mister den kommunale administrasjonen, her Åpen omsorg-virksomhetene, kontroll over hva og hvordan assistentenes oppgaver skal være.

Det arbeidslederne forteller tyder på at dette har vært problematisk. Noen få har aldri opplevd at kommunen har lagt seg opp i hvordan de styrer assistentene. En av dem sier: "Nei, da tror jeg nok jeg hadde sagt ifra." Men mange har opplevd problemer med dette.

Noen har opplevd restriksjoner på bruken av det innvilgede assistenttimetallet, men har fått slutt på det ved å protestere, og opplever i dag den friheten de ønsker. En av dem sier

det slik: ”I starten blanda kommunen seg inn i hvordan jeg styrte assistentene, eller prøvde på det. De skulle ikke gjøre mer enn det hjemmehjelpen gjør. Jeg kan jo ikke be en hjemmehjelp mate katta til naboen når de er på ferie, men det kan jeg be en assistent om, hvis det er noe jeg skulle gjort selv, men ikke klarer.” Denne arbeidslederen mente at i begynnelsen var det nytt for kommunen og at det ble mer forståelse for hva BPA bør være etter hvert. Det ser ikke ut til at 2005 er et avgjørende vendepunkt. I et annet tilfelle kom endringen lenge før 2005. Her måtte arbeidsleder i begynnelsen rapportere hver måned hva assistenten var brukt til og så ble timetallet skåret ned om assistansen var brukt til noe annet enn det en hjemmehjelp skal gjøre. Det måtte klages til fylkesmannen for å få kommunen til å la være å styre mengden BPA ut ifra de rutiner og begrensninger man har lagt inn i hjemmehjelpsordningen.

Bildet er dessverre ikke entydig preget av framgang. Mange er skuffet over pålagte restriksjoner på bruken av assistentene. En av dem uttaler seg slik: ”Det er ikke timetallet jeg er misfornøyd med. Det er bruken av timene.” En annen arbeidsleder som er fornøyd med antall timer, føler det sårende at vedkommende ikke får prioritere dem slik vedkommende ønsker, at kommune overstyrer vedkommendes behov: ”Jeg får ikke hjelp til matlaging nå heller. Det ordner jeg selv. For Fredrikstad kommune mener at jeg er så frisk i armene at det kan jeg. Men, som jeg sier, det holder rett og slett ikke. Jeg sitter i rullestol. Jeg blir mer og mer sliten for hvert år som går. Og armene mine er jo bena mine. Så jeg bruker dem jo dobbelt så mye som du gjør. Jeg blir sliten og får slitasjeskader. Det er senskadene mine som kommer nå.... Så jeg har veldig mye senskader nå og skal egentlig ikke løfte varme kjeler og slikt, for det kan skulpe over, og da får jeg varmt vann på bena, og da får jeg en masse brannså. [Vedkommende merker ikke noe før skaden har skjedd pga. lammelse]. Og det tar heller ikke Fredrikstad kommune hensyn til. Jeg har det jo tilrettelagt. Men når du skal løfte kjeler, det er jo tungt, veldig tungt når du sitter og må bruke en helt annen løfteteknikk enn en som står.”

En arbeidsleder har forhandlet seg fram til et kompromiss angående deler av arbeidslederens behov. Nølende har kommunen akseptert at assistenten kunne koste oppkjørselen fri for snø slik at arbeidslederen kunne komme seg på jobb, dersom assistenten ikke hadde noe imot det.

Denne og en til har blitt møtt med restriksjoner, men har likevel etter hvert blitt godt fornøyd med sin BPA-ordning fordi de og assistentene fant ut av hvordan de ville ha det uavhengig av kommunale restriksjoner og pålegg. Disse arbeidslederne handler litt på tvers av kommunens ønsker, men sa at de samarbeider så fint med assistentene at det aldri er noe problem å få gjort det de har behov for. Det skjer ikke på grunn av kommunal velvilje, men på grunn av assistentenes velvilje. Dette er likevel en sårbar tilpasning. Dersom en av assistentene slutter, eller det skjer endringer i behovet for assistanse, har ikke vedkommende ryggdekning i Åpen omsorg for en så fri og fleksibel bruk av assistentene som vedkommende praktiserer i dag. En av arbeidslederne fortalte at kommunen tidligere ikke la seg opp i hva vedkommende brukte sine assistenter til. Nå kunne han ikke lenger gå åpent ut om sin disponering av hjelpernes arbeidstid. For oss ser det ut til at kommunens praksis varierer både over tid og sted når det gjelder hvor snevert de definerer assistentenes oppgaver og hvor langt kommunen delegerer styringsretten til arbeidslederne. I enkelte distrikter har administrasjonen løsnet på grepet, mens det motsatte kan ha skjedd i distriktet ved siden av. En arbeidsleder mener for eksempel at arbeidslederens frihet har blitt begrenset etter 2005. ”Det var bedre i gamle dager”. Da kunne assistentene gjøre det arbeidsleder ønsket, så sant de selv syntes det var OK. En annen mener, motsatt, at det er positivt at den enkelte får styre sine assistenter selv nå, etter 2005.

En arbeidsleder har laget sin egen analyse om hvorfor det er lagt inn hindringer i den enkeltes styringsrett i sitt distrikt: ”Problemet er at de som jobber med BPA [lederne for åpen omsorg] stort sett bare jobber med hjemmesykepleie og eldreomsorg. De er liksom ikke

spesialister på Brukerstyrt personlig assistent. Og da kommer jeg litt under de reglene som de kjører med på gamlehjemmet, ikke sant! Hadde jeg liksom fått ULOBA, som jeg håper på i enden, som er en organisasjon for PA, så ville det nok bli litt annerledes. De er mer proffe på det.”

Brukerne er mest fornøyd når de står fritt til å bestemme over bruken av de tildelte assistenttimene. Noen av de mest fornøyde tar denne friheten uten å spørre andre enn assistentene sine.

Når det gjelder ansettelsesprosessen er det også forskjell på meninger og erfaringer. Flertallet er fornøyd med det meste her, og har hatt en aktiv og avgjørende rolle i ansettelsesprosessen. Fem arbeidsledere har vært misfornøyd med sin egen innflytelse. To av disse forteller at de har protestert og nektet å godta det kommunen hadde fått i stand. Slik uttrykker den ene seg: ”De skal vel ikke tre noen ned over hue på deg, uten at du får velge.” Protestene har nyttet, og de to er i dag fornøyd med sin rolle i ansettelsesprosesser.

Opplæring

Fire av arbeidslederne mener at opplæringen av arbeidsledere er bedre og i et mer fast system nå, sammenlignet med tidligere. Man har tatt tak i at de nye brukerne skal få kurs med en gang. En av dem framhever særlig at rekruttering blir godt behandlet på kommunens kurs, men at det er flere andre aspekter ved arbeidslederrollen som foreløpig ikke har blitt godt nok dekket. En arbeidsleder fikk nylig et tilbud om et kurs i posten, men uten opplysninger om hvem som skulle betale for det. Kommunens egne kurs får en mer blandet evaluering enn RO-kursene i Oslo.

To arbeidsledere mener at det ikke har skjedd noen annen endring etter 2005 enn at det er blitt produsert en mappe. Intervjuene tyder ikke på at permen blir brukt i særlig grad, og en del av BPA-arbeidslederne kritiserer innholdet av den. To mener at permen er grei å ha, men at den ikke fungerer som opplæring eller lærebok. Man trenger hjelp for å lære å fylle ut skjemaene. En mener at en slik samling av skriftlig materiale er bedre enn ingenting, men at den er for lite tilpasset BPA-ordningen. To opplevde det som positivt at permen ble gjennomgått med dem hjemme sammen med assistentene: ”Vi fikk ikke bare permen i hånda, vær så god og les.”

Samarbeidsavtalen

En arbeidsleder nevner som et framskritt at kommunen har utarbeidet samarbeidsavtaler som klargjør kommunens ansvar og arbeidsleders ansvar. Men vedkommende mener ikke at arbeidslederrollen dermed er avklart i kommunen. Samarbeidsavtalen har hjulpet litt: ”Men når arbeidslederne ikke behandles som voksne fornuftige mennesker, som skal ta et ansvar for sitt eget liv og sin egen ordning, når kommunen ikke tar det på alvor... For som arbeidsleder er man nærmest en kollega for avdelingsleder. Men for kommunen er det en veldig vanskelig omstilling oppi hodet. De forholder seg til oss som til en bruker. Så man blir ikke tatt på alvor. Den daglige oppfølginga og personalansvaret har man bare fått på lissom.”

Det ligger realiteter bak disse generelle formuleringene, for flere arbeidsledere peker på problemer som har forblitt uløst: Det er en utbredt misnøye med at arbeidslederne står alene med ansvaret for å skaffe vikar ved sykdom eller i andre situasjoner. En forteller riktig nok at det har blitt lettere å få vikarer etter 2005. Det klages også over at personalpolitikken overfor assistentene til dels foregår bak arbeidsledernes rygg. En del savner dessuten støtte fra administrasjonen når det gjelder assistenter som ikke har vært brukbare.

Byråkratisering

For en del har nok 2005 skapt klarere kjøreregler. Men rolleavklaring og opplæring fører også til at arbeidslederne blir konfrontert med arbeidslivets regler. Et par arbeidsledere er ikke begeistret for alt som nå har blitt mer regelstyrt og formalisert, slik de opplever det. For eksempel følte en arbeidsleder at HMS-reglene ikke var tilpasset arbeidet i hjemmet til en BPA-bruker. Vedkommende hadde vært på kurs og: "Det var fint å få veldig mye informasjon, å få svar på ting du lurte på, og litt regelverk og sånn. Det var det. Men så kom de med en sånn HMS-rapport. Og da: Heh! Inn i mitt hjem!? Mitt hjem er ikke en institusjon. Så det synes jeg de kunne ha sløyet. Jeg følte meg regelrett tråkka på! Jeg bor ikke i en institusjon! Jeg bor i mitt eget hjem, jeg! Det HMS-opplegget: Kast det!" Vedkommende sa også dette om situasjonen etter 2005: "Det er så mye nå: Gjør jeg riktig nå? Det blir mer pes. Jeg er ikke noe rutinemenneske. Og så sier jeg: Gud! Må jeg følge det?! Der er jeg vel litt på kollisjonskurs. Jeg er ikke rutinemenneske og Fredrikstad kommune vil ha meg til å bli det, og da står jeg på alle fire og sier, nei det er ikke aktuelt, når det gjelder meg, for jeg er ikke den personen!"

Flere klager over at det er vanskelig "å bli kvitt" assistenter som de er misfornøyd med: De er fast ansatt i kommunen. En hevder for eksempel at vedkommende har sett assistentens virkelige personlighet først etter seks måneders prøvetid. Først da begynte vedkommende å komme småfull på jobben. En annen av arbeidslederne mente at slike problemer burde kunne løses ved innkalling til samtale hvor det skrives referat, hvor man påpeker avviket og foreslår tiltak. Hvis problemet gjentar seg, fortsetter prosessen og man har etter hvert opparbeidet en saklig grunn for oppsigelse. Det samme burde vært mulig i et tilfelle hvor assistenten ryddet i arbeidsgivers hjem ut ifra sine ideer om hvordan et hjem bør se ut. Resultatet var at arbeidsleder ikke fant igjen sine egne ting. De var nå til dels plassert i en høyde hvor det var mulig å nå dem fra en rullestol. Det er vanskeligere å påberope seg saklig grunn for oppsigelse om man etter hvert skulle begynne å mislike den personen man er avhengig av og må omgås flere timer hver dag. Kommunen som arbeidsgiver bør prøve å finne løsninger på slike problemer også, for eksempel ved omplassering.

I mange tilfeller krever slike prosesser veiledning og engasjement fra kommunen, og flere arbeidsledere mente det kan være vanskelig å få administrasjonen i Åpen omsorg til å ta på seg en slik jobb. Hvis kommunen ikke engasjerer seg tilstrekkelig, blir regler og rutiner opplevd som hindringer og ikke som framgangsmåter.

En arbeidsleder har positiv erfaring med at kommunen har blitt IA-bedrift. Når assistenter blir syke, har man da en prosedyre på hva som skal skje. Da blir det rehabiliteringsforsøk og alternative arbeidsplasser. Arbeidslederen måtte tilrettelegge så lenge det gikk. Her har det vært et samarbeid mellom arbeidsleder, assistenten og kommunen og det syntes arbeidsleder har fungert greit, men arbeidsleder trodde ikke assistentene syntes det. Det har vært to slike tilfeller hos denne arbeidslederen.

Nok en arbeidsleder fortalte dette om utviklingen etter 2005: "Vi kan ikke si at vi har opplevd noen revolusjonerende forskjell. Og det vi hører på møter og seminarer fra andre brukere er det samme, altså at man har en teori, men når man kommer ned til det praktiske, når brukeren henvender seg til administrasjonen enten her eller der for å få hjelp til ett eller annet, da møter man byråkratiet. Det er ingen som kan stille opp, beslutte der og da: ja du skal få hjelp! Det kommer en person nå! Ikke sant... De skal tenke på det og så skal det inn til sentralt hold. Det er et byråkrati det skal igjennom, og det er til hinder for å gjennomføre det de har satt ned som teoretisk grunnlag for den der manualen sin."

En annen forteller at Åpen omsorg kunne ta mer på strak arm før, at de ikke står så fritt til å ta avgjørelser etter 2005. Vedkommende savner denne muligheten til å få raskere svar på forespørsler, slik det var i distriktet tidligere.

Ellers er det noen som etterlyser en bedre behandling av assistentene. Mer om dette senere.

En blind arbeidsleder hevder at vedkommende måtte mase lenge før kommunen fikk rutine på å sende saksdokumenter elektronisk (og ikke bare på papir). Nå har dette blitt bra.

Oppsummert

Spredningen i tilbakemeldingene er altså stor. En sier rett ut at ”alt er blitt bedre etter 2005”, men vi har også et motsatt standpunkt: ”Jeg må si at denne perioden fra 2005 til nå, det har vært en periode som nesten har slitt meg ut.” Vedkommende forklarer det med utviklingen i sykdommen sin, men også med inntrykket av å bli mistrodd av kommunen, og med en relasjon til kommunen preget av gjentatte konflikter.

Er det bra nok nå?

Arbeidslederne er fornøyd med at de har fått BPA og med det meste av den hjelpen de får av assistentene. Vi har ikke hørt om noen som har bedt om å bli løst fra en BPA-kontrakt, så det sier noe om at de er grunnleggende fornøyd. Men som vi har sett, klager de på kommunen, dels som myndighetsutøver, dels som arbeidsgiver. Klagene kan være utløst av vanskeligheter de har møtt som brukere og arbeidsledere, men i flere tilfeller er de nok også uttrykk for at de har høye forventninger til kommunen, og at denne undersøkelsen var en mulighet til å formidle disse forventningene. For eksempel: ”De er pressa på penger, sikkert, i Fredrikstad kommune, men jeg syns at Fredrikstad kommune burde tenke på at de funksjonshemma skulle ha samme livskvalitet som alle andre har.”

I flere tilfeller forteller arbeidslederne om hvordan de måtte klage og protestere før de oppnådde en BPA-ordning som var tilfredsstillende. I intervjuene kommer det dessverre ikke klart fram når de ulike forbedringene skjedde. Derfor er det ikke alltid klart hvilke klagemål som har aktuell gyldighet. Fordi kommunen både er myndighetsutøver, kontrollør og arbeidsgiver kan misnøyen over kommunen være påvirket av hvordan kommunen er myndighetsutøver, og ikke bare i rollen som arbeidsgiver. Noen klagemål gjelder også at det følger en del formelle oppgaver, krav og ”byråkrati” med arbeidslederjobben og at dette formaliserer deres privatliv i uønsket grad. Dette har dels sammenheng med krav som følger av arbeidsmiljøloven.

I noen tilfeller klager arbeidslederne på episoder der de syntes kommuneadministrasjonen eller personer i Fredrikstad kommune hadde behandlet dem eller assistenter på en uverdig eller dårlig måte. Det klages også over forskjellsbehandling.

Fritt arbeidsgivervalg

Så mange som ni av tolv arbeidsledere mener at det burde bli valgfritt hvem man skal ha som arbeidsgiver. Noen referer til at en eller to har fått ULOBA som arbeidsgiver, og synes det er urettferdig at ikke alle kan få velge. De som ønsker å skifte til ULOBA går selvsagt inn for en valgmulighet, men det er også andre som synes valgfriheten er verdifull. En av de ni forteller: ”Det er noen som har hele styringen, har et AS. Men det må være hardt. Det er ikke mange i kommunen som har fått det til, fått ULOBA, men det er en [nevner navnet]. Og jeg synes ikke det er riktig at ikke alle kan få det.”

Årsaken til at noen ønsker valgfrihet er større eller mindre grad av misnøye med kommunen som arbeidsgiver. De trenger valgfrihet for å kunne bytte til ULOBA. Men andre som også ønsker valgfrihet, hadde ikke avgjort hvilken arbeidsgiver de i så fall ville valgt. De vil ha frihet, ikke tvang eller umyndiggjøring. En av dem uttrykker seg slik: ”Jeg er veldig opptatt av at folk skal ha valgfriheten, om man sjøl vil ha det sånn eller sånn.” Å kunne velge fritt, og siden fritt kunne ombestemme seg, er av verdi i seg selv, ikke bare fordi friheten skal brukes til noe bestemt. Slik er det for oss alle.

Flere nevnte at kommunen hadde åpnet opp for ULOBA som arbeidsgiver, at en eller to hadde fått gjennomslag her. Noen mente at det var et uttrykk for at det måtte ”skrikes høyt” for å få kommunen til å gjøre som den enkelte ønsket, og at det føltes urettferdig. Det var ikke alle som ville eller kunne kjempe så høylytt, ble det sagt.

Vi får også en litt uventet begrunnelse: En arbeidsleder nevnte at som arbeidsgiver får kommunen omfattende innsyn i livet til dem som søker om BPA, for eksempel hva arbeidslederen bruker timene til. Dessuten: ”Som arbeidsgiver kan kommunen ha ganske mye kontakt med mine assistenter, bak min rygg, med loven i hånd for så vidt, for de er jo arbeidsgiver.” Det gir for mye kontroll og innsyn. Hvis derimot noen med ULOBA som

arbeidsgiver tar kontakt med kommunen, for et hvilket som helst formål, vet kommunen ikke mer om vedkommende enn de vet om en hvilken som helst annen innbygger i kommunen. Arbeidslederen som sier dette, føyer så til: ”Jeg vet ikke hvor viktig det er, men det er en side ved det som er betenkelig.”

Søknads- og innvilgingsprosedyrene

Vi har allerede gjengitt misnøye med kommunens bedømmelse av hjelpebehovet. I tillegg er det to som har kritiske merknader til søknads og innvilgingsprosedyrer. En av disse har dårlige erfaringer med sin egen søknad om BPA-ordning etter 2005, blant annet fordi det varte langt over et halvt år før vedkommende fikk søknaden avgjort. Selv om dette delvis skyldtes sykdom, etter det denne personen hadde forstått, mente vedkommende likevel at kommunen, eller omsorgsetaten som organisasjon, hadde et ansvar for å behandle søknader. Det tok ekstra lang tid før denne personen fikk den hjelpen vedkommende søkte om. Først etter at fylkesmannen hadde opphevet kommunens avslag lysnet det. Men selv da tok det tid før BPA-ordningen kom i gang fordi vedkommende ikke fikk nok hjelp i ansettelsesprosessen.

En annen arbeidsleder ble invitert til det årlige samarbeidsmøtet om planene for kommende år. På dette møtet blir vedkommende opplyst om at beslutningen om en forsiktig nedskjæring av timetallet var tatt. Vedkommende skjønnte ikke hvorfor de skulle ha møte når avgjørelsen var tatt før de fikk snakket sammen. Nedskjæringsavgjørelsen ble anket.

Flere arbeidsledere har ikke fått et tilfredsstillende antall assistenttimer før etter ankebehandling.

Det er ingen som klaget på at vedtakene om BPA-assistanse har for kort tidshorisont. Noen nevnte at avtalen deres blir revidert en gang i året. Hvis det er korrekt gjelder den individuelle BPA-avtalen i ett år. Vi har imidlertid aldri hørt om drastiske endringer i avtaleinnholdet ved de årlige revisjonene. Har det blitt gjort endringer har vi oftere hørt om endringer som går i brukerens favør enn omvendt. Dermed får kommunens praksis som myndighetsutøver på dette feltet et indirekte godkjent- stempel fra brukerne. Praksisen ser også ut til å være i tråd med anbefalingene i rundskriv I-15/2005, HOD:

”Departementet anbefaler at det ved varige og stabile bistandsbehov fattes vedtak om BPA som revurderes med fastsatte mellomrom, eller dersom personens behov endrer seg vesentlig. Kortvarige vedtak kan både gi dårlig forutberegnelighet for brukerne og uforutsigbare ansettelsesvilkår for assistentene. Det kan vanskeliggjøre rekruttering av personlige assistenter og hindre at man klarer å beholde personlige assistenter som ønsker langsiktige arbeidsforhold” (side 4).

Vikarordning

Noen få arbeidsledere har etablert sin egen vikarordning, ved hjelp av slektninger, at assistentene vikarierte for hverandre, eller ved en vikar arbeidsleder hadde funnet fram til selv. Men de fleste arbeidsledere opplevde problemer med å skaffe vikar. Noen hadde klart å organisere en egen vikarordning, men den fungerte ikke tilfredsstillende. En av disse uttrykker seg slik: ”Det er et kjempeproblem. Det er den største utfordringa for BPA-ordninga.” Andre hadde ikke klart å etablere noen som helst vikarordning: ”Det er ikke lett å ha folk på gress. Alle vil jo gjerne jobbe. Jeg spør under intervju om de vil være vikarer, men de trekker seg etterpå.”

I ett tilfelle førtidspensjonerte ektefellen seg for å gå inn som assistent. De fant ikke andre vikarer til å gå inn som sykevikar: ”Det var litt frem og tilbake her hjemme, noen assistenter som var langtidssykemeldte, og vanskelig å få vikarer og så måtte jeg da steppe inn.” Likevel klager denne personen ikke over vikarordningen, med ett unntak: ”.. den gangen

i fjor da vi trengte det mest. To var langtidssykemeldte. Og der vi da strevde med å få vikarer eller noen til å steppe inn.” En annen assistent var ansatt i 30 % stilling. Hun og mannen ordnet da opp på egen hånd og tok annenhver dag hver. ”Det varte over et halvt år, det ble da 10-11 måneder at [denne assistenten] og jeg måtte klare oss. Kommunen klarte ikke å skaffe noen ny før senhøstes i fjor.”

En annen forteller at vedkommende ikke fikk hjelp og gikk uten vikar: ”Ba om hjelp, fikk ikke fordi det kommunale apparatet var til hinder for det. Kunne ikke gjøre noe med det fordi de sykemeldte var fast ansatte. De hadde ingen å sende. De var så skrella på personell at de bare kunne dekke de nødvendige vaktene [i hjemmesykepleien] og flere av de som var der var vikarer.”

Opplæring og veiledning

Fredrikstad kommune har 12 års erfaring med BPA-ordningen. Men det betyr ikke at alle i de desentraliserte Åpen omsorg virksomhetene har omfattende erfaringer med ordningen. Fredrikstad har valgt en desentralisert modell for BPA-ordningen. Det vil da være en viss risiko for forskjellsbehandling innen kommunen fordi hvert distrikt har sine beslutningstakere. Samtidig blir det tyngre å bygge opp kompetanse. Det kan være fordeler ved denne modellen, sett fra kommunens ståsted: BPA-ordningen blir sett i sammenheng med andre hjemmeomsorgs- og pleietjenester. Fra brukernes ståsted er situasjonen mer sammensatt. Ved en desentralisert modell får den enkelte bruker en mindre administrasjon å forholde seg til, som samtidig er fysisk nærmere brukeren. Noen mottar dessuten hjemmesykepleie i tillegg til BPA, og for mange flere gjelder det at når en assistent blir syk, og hvis man da ikke klarer å skaffe vikar, blir man avhengig av hjemmehjelp eller hjemmesykepleie som erstatning for BPA. På den andre siden ønsker brukerne BPA nettopp fordi denne tjenesten er forskjellig fra de andre.

De fleste aspekter ved kommunen som arbeidsgiver er desentralisert på denne måten, blant annet veiledningen av arbeidslederne. Unntaket er kursene og den permen som ble utarbeidet. Vi ser på kursene og permen først.

Kommunen arrangerer nå egne kurs i tillegg til det obligatoriske RO-kurset, og vi har allerede nevnt at flere mener at kommunens kurstilbud har blitt bedre. Men begrunnelsen kan variere: ”Har vært på to kurs, og fått et kurstilbud ca. annet hvert år. Synes det var greit innhold. Ok å få høre litt på andre, hvor ille de har det i forhold til meg!”

En arbeidsleder mener at det fremdeles er for lite opplæring. Det er mange emner det bør lages kurs i. ”Man skal lære seg å rekruttere og være personalleder, konfliktløsning, HMS, ferieloven, osv. Man får jo ikke dette som en pakke kunnskaper fordi man får et vedtak om BPA.” Tre savner kurs i turnusplanlegging. En savnet kurs i medarbeidersamtaler.

Men noen var også entydig negative. En arbeidsleder uttaler: ”Det kurset jeg var på, det fortalte meg jo ikke noe nytt. Det var jo det samme jeg har gått gjennom som arbeidsleder i industrien. Så jeg ble vel kanskje sett på litt som hår i suppen, for jeg stilte litt vemmelige spørsmål. Men bortsett fra det har jo ikke jeg vært på noen kurs.” En annen syntes ikke det hadde vært noe nyttig å lære. Vedkommende hadde vært på tre kurs, og syntes kursene i andres regi hadde vært bedre enn det Fredrikstad hadde hatt ansvar for.

Flere arbeidsledere nevnte at det kan gå for lang tid fra man får BPA første gang til man kommer på RO-kurset, opptil et halvt år. En annen syntes det var for dårlig at det ikke var tilrettelagt for at det nødvendige antall assistenter ble med til Oslo, og at det var dårlig service når det ikke fantes toalett for rullestol i den etasjen undervisningen foregikk i. Reisen frem og tilbake i to dager måtte den enkelte bekoste.

En arbeidsleder framhever at kurs og veiledning bør henge sammen: ”Jeg har fått kurs som jeg er forpliktet til å delta på, det er departementets forlengede arm, RO kurset, som de

kaller det. Men det hjelper jo ikke det å sende folk på kurs hvis ikke etaten som skal følge opp ikke er på kurs. Det er fåfengt.”

Permen har tilsynelatende vært det gode arbeidsredskapet den var tenkt å være bare for et fåtall av arbeidslederne. Kritikken går på språk, relevans, at det mangler skjemaer og informasjoner arbeidsledere har hatt behov for. Men til dels går kritikken også på at personlig veiledning vil være verdifullt og nødvendig, og at en slik veiledning langt på vei kunne erstattet permen. Det motsatte, at permen kan erstatte en kompetent og tilgjengelig ressursperson, det går ikke. Vi kommer tilbake til permen i kapittelet hvor vi ser på forbedringsforslag. La oss nå gå over til veiledningen.

Ni av arbeidsledere uttrykker på ulikt vis misnøye med kommunenes veiledning. En av dem sier det slik: ”Det er den daglige forankringa og oppfølginga som er vanvittig mangelfull, og kunnskapen hos de administrativt ansatte.”

Det er nyanser i bildet. En uttrykte at det var ille i begynnelsen, men at det hadde blitt bedre fordi arbeidslederen har lært mer og fordi kommunen hadde forbedret seg. ”Særlig at jeg har fått mer kontakt med veilederen etter hvert. [Men at det er] veldig ulikt hvordan arbeidslederne blir behandlet i de ulike helseområdene.” En annen sier om veiledning at ”Det har vært så som så. Jeg må spørre veldig mye, det kommer ikke av seg selv. Det er ingen som kommer og forteller meg ting. Ok når jeg har spurt.” En mener også at: ”De har vært flinke til å sette opp turnuser, og gått over turnusene og sånne ting. Men det er åpen omsorg her som har gjort det, ikke de inni rådhuset.” Men de fleste som uttaler seg om dette spørsmålet er negative.

Flere fremhever ULOBA som et forbilde: ”I ULOBA er det folk som kan svare frem til kl 22 om kvelden. Alltid noen som har telefonvakt hvis det oppstår problemer. Her [i kommunen] så får du ikke tak i folk, for de har fri eller så er de til lunsj eller de har ferie. Det er jo det du møter her. Og selv om virksomhetsleder er hyggelig, og flink som sykepleier, så er det jo ikke gitt at virksomhetsleder kan den oppgaven her. Derfor blir det veldig ulikt i de ulike distriktene i byen.” I ULOBA har man en fast veileder i tillegg til at man altså kan ringe vakttelefonen. ”.. oppstår det et problem med en assistent [...] en lørdag ettermiddag så står du helt alene som arbeidsleder i kommunen.”

To andre hevder at det er lite kommunikasjonssvikt mellom dem som arbeidsledere og assistentene, men hvis de må lengre opp i systemet med ting, så kan det ta forferdelig lang tid før de får reaksjoner tilbake. ”Når alt er delt, blir du noen ganger glemt i sona di, når du har BPA. Du blir ei glemt gruppe. Du skal stille opp når de vil det. Men når de skal stille opp, kan det gå måneder.”

Tre arbeidsledere hevder at de har måttet finne ut det meste selv. De har spurt virksomhetsleder i sin sone, men har bare fått vage svar. En sier at det oppleves tøft å være arbeidsleder, og at det er en stor jobb. ”Sette opp timelister og turnuser, kjørelister, og skaffe folk og få alt til å klaffe. Jeg synes ikke jeg får gjort noe annet enn å jobbe med assistentordninga mi, og det er... Det var større jobb enn jeg hadde trodd. Vi får for lite kurs i forhold til sånne ting. Man vet for lite.” Rutinen er jo der, så det går lettere etter hvert. Men det er noe arbeidsleder har lært seg selv, og fått tips fra andre arbeidsledere. Det er lite kommunen har bidratt med.

En arbeidsleder har reagert på følgende: ”Når du er på ditt første møte med din kontaktperson og du spør om turnusplaner, hvordan du skal legge opp en turnus, du skal ikke da få til svar at, ’nei, det kan du bare glemme, det er så vanskelig likevel, så det greier du ikke å finne ut av.’ [...] Og jeg spurte om lovverket, ’nei, det var så tungt å lese, at det kunne jeg bare glemme’.” Samme arbeidsleder opplevde også en del overstyring i begynnelsen. Men dette har forbedret seg, fordi arbeidsleder protesterte og dertil klarer seg med lite veiledning: ”Så jeg dreiv og krangla en god del, verbalt, fram og tilbake. Det virker på meg, at etter den gangen, at ’ja, han kan visst litt likevel’. Og etter det: ja, det har blitt meget god samhandling.

For når man hører minst mulig fra den som er virksomhetsleder, må man regne med at ordningen går bra.” Arbeidslederen sier dette om tilgjengeligheten til kontaktpersonen i Åpen omsorg: ”Det er ikke den enkleste å få tak på på telefon, men det går på e-post.”

Samhandlingen mellom arbeidsleder og arbeidsgiver

Alle arbeidsledere deltar i ansettelsesprosessen. Ansettelsessakene er et av de feltene hvor vi kan spore forbedring, slik at flertallet er fornøyd med den innflytelsen de har i dag. Tre arbeidsledere ordner alt selv, fra annonsetekst til innstilling. ”Er blitt en bedre menneskekjenner av det.” Fem er fornøyd med egen innflytelse, der alle har plukket sine kandidater ut fra søkerlisten, intervjuet dem (alene eller med en fra lokaladministrasjonen til stede) og innstilt, der innstillingen alltid har blitt akseptert.

Tre arbeidsledere opplever at de har for liten innflytelse i ansettelsessaker. To andre opplevde i starten for liten innflytelse, men det endret seg til det bedre ved at de protesterte når de opplevde at kommunen ville dirigere dem. Den ene opplevde at kommunen ville at arbeidsleder skulle velge folk hos dem. ”Men det fikk vi fort vekk. Det er ikke slik ordninga er, som vi sa. Så det bare nekta vi, og da gikk det greit.” Den andre opplevde at man ved ansettelse av assistent først prøvde å presse arbeidsleder til et annet valg. Kommunen sa at arbeidsleder burde tenke seg om en dag til: ” ’Det er kanskje ikke riktig det du gjør vet du’. Men det ble jo slik som jeg ville sjøl. Ellers hadde jo ikke ordningen blitt etter hensikten.” Tre nevnte at de ikke hadde god nok kontroll over utlysningsteksten, en arbeidsleder slapp for lite til under intervjuene. I dette tilfellet førte det til valg av en assistent som ikke kunne utføre en av de arbeidsoppgavene arbeidslederen trenger assistanse til. Hovedproblemet er at det melder seg for få søkere, for: ”Hvis du får for få søker og ikke liker noen av dem, så er du liksom forplikta til å ta noen av dem likevel.”

Noen ønsker hjelp i rekrutteringsprosessen. Om de får nok hjelp ser ut til å variere. En arbeidsleder uttaler: ”Kommunen har vært flinke til å stille opp ved intervjuer sammen med meg og veiledet meg.” Men en fikk ikke den veiledningen og den hjelpen vedkommende trengte og bad om den gangen denne personen var ny som arbeidsleder. Vedkommende fikk noe bistand, men syntes ikke det var til noen hjelp. Vedkommende intervjuet tolv kandidater hjemme. Virksomhetsleder var med. ”Men hun hadde jo ingen erfaring med det. Jeg hadde spurt om en mal, en intervjumal, men det nektet hun at de hadde, men det har de, det fikk jeg vite etterpå.” Denne personen ønsker fortsatt ikke å gjøre alt alene: ”Det blir for slitsomt for oss som trenger hjelp.” Også en annen arbeidsleder savner kommunal deltagelse under intervju av søkere—ikke at kommunen skal overta deler av ansvaret, men at kommunen og arbeidsleder deltar på like vilkår med den kompetanse de har opparbeidet. Men her får ikke arbeidslederen gjennomslag: ” ’Dette klarer du sjøl’, sier de.”

Problemene blir opplevd som større når vi ser på samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om personalpolitikken overfor assistentene. De arbeidslederne som har opplevd utskiftinger, sykdom eller uegnethet hos assistentene har alle opplevd samarbeidsproblemer med kommunen som arbeidsgiver for assistentene.

En av dem rapporterer bare om kommunikasjonsproblemer. En sak gjaldt en assistent som var for syk til å utføre arbeidet. Samtidig som arbeidsleder hadde ute søknad om ny assistent, ringte assistenten opp arbeidsleder og sa at hun hadde snakket med kommunen og skulle tilbake på jobb (hos arbeidslederen). Arbeidsleder rapporterer fortsettelsen av samtalen slik: ”[Arbeidsleder spør:] ’Hva skal du gjøre hos meg da. Ikke kan du vaske gulver og ikke kan du henge opp tøy.’ [Assistenten svarer:] ’Jo, det har kommunen sagt.’ ” Så arbeidsleder ringte kommunen men fikk da beskjed om at dette hadde *ikke* kommunen sagt. Arbeidslederen mente at det hadde vært mye slik kommunikasjonssvikt, i flere saker, og at

assistentene også klaget på dette. Men fordi kommunen er IA-bedrift, opplevde arbeidsleder at det var greie rutiner for hvordan saken skulle håndteres.

Men andre oppfatter problemet som større. Det er ikke lett å for arbeidslederne å stå i den situasjonen hvor de må melde fra om at assistenten ikke gjør god nok jobb. Som en sa: "Holdt ut lenge. Du vet at du er prisgitt den hjelpen du får, så du strekker deg ganske langt!" Flere arbeidsledere har hatt forhåpninger om at kommunen ville støtte og hjelpe dem i den prosessen, men har følt at de ikke blir trodd, eller at kommunens oppgave i denne sammenhengen kun var å ta vare på assistenten. De følte at de ikke hadde kommunens lojalitet i ryggen like mye som assistentene. Det gjaldt spesielt i situasjoner der arbeidsleder mente det var grunn til oppsigelse, eller ba om at assistenten ble omplassert. Det har skjedd i saker der assistenten var blitt så husvarm at vedkommende tok seg litt fri i arbeidstiden, der assistenten forlot jobben uten forvarsel, eller der assistenten ikke kom edru på jobben.

Her er et eksempel på det arbeidslederne klaget over: "Assistenten ville ikke vaske: Jeg sa fra til assistenten at det var en del av hennes jobb å vaske, og jeg sa fra til henne at hun måtte snakke med sin virksomhetsleder hvis hun ikke ville vaske. Og jeg ba om et møte med virksomhetsleder, men jeg fikk aldri noe møte, så jeg fikk ikke ryddet opp i det før hun gikk."

Det er tidkrevende å få bort en assistent. En arbeidsleder syntes ikke det skulle vært så vanskelig. "Å være personlig assistent er å jobbe veldig tett med en bruker, mer enn i hjemmesykepleien. Der kan du jo bare gjøre jobben din, og så går du. Men skal du være personlig assistent så skal du jo gjerne være der litt lengre da." Et tettere personlig forhold ble altså brukt som begrunnelse for at man trenger et annet reglement enn det som gjelder i hjemmesykepleien. Arbeidslederen hadde hatt en assistent det var problemer med. Assistenten sa opp selv til slutt, og ordnet seg ny jobb selv. Men det tok ½ år. I denne prosessen var kommunen nøye med å ta vare på assistentens rettigheter. Arbeidslederen (og ektefellen) følte ikke at kommunene lyttet like mye til dem. En annen arbeidsleder ga mer eller mindre opp å bli kvitt en uønsket assistent. "Når de først er ansatt i kommunen er de veldig godt ansatt." Denne arbeidslederen hadde likevel fått sagt opp en assistent som var mer opptatt av dyrene i huset enn av arbeidslederen.

En annen arbeidsleder mente, tvert om, at det var bra at assistentenes jobbsikkerhet ble beskyttet. For hvis det ble kjent at en slik jobb var svært utrygg ble det problemer med rekrutteringen. Denne arbeidslederen klaget likevel på manglende informasjoner når det ble gjort avtaler mellom Åpen omsorg og assistenter: "For eksempel når det gjelder permisjoner, avslå eller innvilge permisjoner. Det gjorde kommunen bak min rygg." Det skjedde tre ganger på to år. I ett tilfelle fikk hun beskjed på tirsdag, av assistenten, at vedkommende skulle ha permisjon på mandag. Denne arbeidslederen har også opplevd at kommunen ikke samarbeidet med arbeidsleder når det gjelder sykefraværsoppfølging. Dermed mistet hun all autoritet som leder. "For assistenten skjønnte jo at de bare kunne gå opp til nivået over, bak meg. Det gjorde at enkelte ble illojale. Kommunen kjente ikke personene og ante ikke arbeidsplanene, så derfor var det jo vanskelig å vite om man skulle innvilge permisjonssøknaden eller ikke, og det letteste var jo da å si ja. Da slapp man å undersøke saken nærmere." I forhold til sykefraværsoppfølging, spurte arbeidsleder i flere år om dette. Det gjaldt en assistent som arbeidet hos arbeidsleder gjennom 5 år og var halvparten av tida sykemeldt. "Det problemet burde det gripes tak i. En gang var assistenten til og med sykemeldt fordi vedkommendes lege var sykemeldt. Som arbeidsgiver kan man ikke se på det uten å gjøre noe med det." Men kommunen brydde seg ikke om det, i følge denne arbeidslederen. "Jeg fikk null bistand og støtte i den saken."

I et tilfelle av ureglementert fravær, følte arbeidsleder at administrasjonen i Åpen omsorg bare bidro med tilsynelatende støtte til assistenter som ikke gjorde jobben sin. Arbeidsleder ba derfor om at en person til fra kommunen fikk være med på et personalmøte hvor denne saken skulle tas opp. Det ble ikke godtatt.

Nedenfor referer til en situasjon der assistenten gikk på dagen, uten at det fikk konsekvenser for henne: "Kommunens arbeidsgiveransvar er lik null. Når folk gjør slik mot meg, det var riktig ille, jeg skjønnte ingenting. Men hun hadde rota det til for seg, for turnusen her gikk ikke sammen med den andre turnusen [i en annen jobb]. Det er tre måneders oppsigelse her. Da gikk hun på dagen. [...], så sto vi i gangen her og [assistenten] sa: 'Hvis ikke jeg får det slik jeg vil ha det, så tar jeg permisjon.' Så gikk hun, og siden har jeg ikke sett henne. Så fikk jeg telefon fra virksomhetsleder:

- Må hun jobbe oppsigelsestiden hos deg?
- Ja, selvfølgelig må hun det! Jeg står jo uten hjelp!
- Hun vil ikke...
- Hvorfor vil hun ikke?
- Jo, hun føler seg ikke ivaretatt!"

Arbeidslederen mente at det handlet om ansvarsfraskrivelse fra kommunens side. Vedkommende følte seg utrygg når kommunen ikke maktet eller ikke ville ordne opp i slike situasjoner.

Manglende samarbeid gjelder også i andre typer personalsaker. En arbeidsleder har opplevd at hun først flere måneder senere fikk vite om dødsfallet til en støttekontakt vedkommende hadde fått et nært forhold til gjennom mange år.

For øvrig er det mange av arbeidslederne som er bevisst sin egen atferd overfor assistentene, og hva den har å si for arbeidsmiljøet. En sier: "Jeg har alltid fokusert på det positive, fra første dag. Og så har jeg vært heldig, funnet positive folk, folk som stort sett er på jobb hver dag." En annen arbeidsleder sier: "Man må ha litt positiv innstilling for at ting skal gå greit. Må legge til litt godvilje sjøl. Selv om det blir et assistentskifte nå snart, er jeg fornøyd så lenge jeg har gode assistenter som er fornøyde. De er jo ikke mer enn mennesker de heller."

Kommunen har opprettet et forum for arbeidslederne. En arbeidsleder mente at det var preget av arbeidsledernes klager på kommunen, rettet mot representantene for kommunen. En annen arbeidsleder nevner at arbeidslederforumet ikke fungerer slik at de får utvekslet ledererfaringer.

Arbeidsplaner og personalmøter

De arbeidsplanene som var i bruk inneholdt mer enn en plan over assistentenes arbeidstid. De inneholdt også en plan over de arbeidsoppgaver som skal utføres, fordelt på dager og tidspunkter. Slike planer kan være et godt styringsredskap for arbeidslederen. Samtidig kan det være en beskyttelse mot vilkårlighet for assistentene. Men noen opplevde kravet om å utarbeide arbeidsplaner som en uønsket byråkratisering av deres liv. Det er derfor ikke alle som utarbeider arbeidsplaner på papiret, og det er variabelt hvordan de brukes der hvor de skrives. Uansett må vi gå ut ifra at assistentene har fast arbeidstid eller at arbeidstiden følger en oppsatt plan som de er kjent med.

Noen setter opp rutineoppgaver i arbeidsplanen og bestemmer resten muntlig dag for dag: I noen tilfeller om morgenen, før arbeidsleder dro på jobb, i andre tilfeller tatt på sparket, om arbeidslederen var til stede. Fire arbeidsledere brukte arbeidsplaner for å unngå skjev fordeling av tungt eller kjedelig arbeid mellom assistentene.

Men noen opplevde arbeidsplanene som et fremmedelement. De leder arbeidet på mer uformelt vis: "Vi setter ikke opp arbeidsplaner. Det går et par dager så skeier det ut. Vi prøvde en gang, men det fungerte ikke. Det som skjedde var at vi hadde arbeidsplanene. Da skulle tre fordele oppgavene. To på dagtid, og en som kom 16-17.30 som skulle lage mat til jeg kom hjem. Men så ble det til, at i dag har jeg lyst på en tur i Østfoldhallen. Og så ble det til at de oppgavene som skulle gjøres den dagen, det forsvant. [...] Kunne ikke si det: 'nei, det kan jeg

ikke for nå skal jeg vaske gulv.' Så jeg tror det at de planene eksisterte en uke, jeg. Vi forteller dem sånn i utgangspunktet hva de skal gjøre, hva de bør konsentrere seg om, og det gjør de når det passer dem. Det legger jeg meg ikke oppi." Arbeidslederen ba om hjelp til diverse gjøremål i løpet av dagen, som ikke var med i noen arbeidsplan. Det kunne være noe så enkelt som å ordne en bukett blomster, eller dele den i to, for eksempel. Noe av grunnen til at noen klarte seg uten arbeidsplan er nok at en del oppgaver består av rutiner slik at formalisering ikke er nødvendig for å få dem utført. Hos andre var det nettopp disse rutineoppgavene som sto i arbeidsplanen.

De fleste som hadde arbeidsplaner avvek fra dem ved behov, etter overenskomst med assistentene. Det ble også gjort avvik fra oppsatt arbeidstid, etter avtale med assistentene. Begge parter kunne ha behov for slike avvik. Flere arbeidsledere tok alltid hensyn til slike ønsker fra assistentene. Dermed ble det lettere å be om avvik selv. Fleksibilitet i forhold til oppsatt arbeidsplan var viktig for arbeidslederne. Uten slik fleksibilitet ville man ikke kunne oppnå den frihet og autonomi som BPA-ordningen ideelt sett kan gi.

Det er få som benytter formelt oppsatte medarbeidersamtaler. Årsakene til det er sammensatt. Men en grunn kan jo være at arbeidslederne har lite kunnskaper om hvordan slike samtaler skal gjennomføres: "det heter seg det at kommunen skal lære opp arbeidsledere blant annet medarbeidersamtaler. Det er ikke blitt gjort". En annen grunn er at man snakker sammen til daglig. Personalmøter er mer vanlig, i de tilfellene hvor arbeidslederen bruker flere assistenter. Det var likevel ett problem i forbindelse med personalmøter. Når assistentene går i turnus kan møtet bare legges innefor arbeidstiden til en av assistentene.

Arbeidsgivers behandling av assistentene

Arbeidslederne befinner seg i en mellomposisjon, mellom kommunen som arbeidsgiver og assistentene. Vi har sett at de dels ønsker mer samarbeid med arbeidsgiver når det unntaksvis er problemer med en assistent. Men de taler noen ganger også assistentenes sak overfor kommunen. Noen arbeidsledere hevdet at assistentene ikke blir inkludert som en del av kommunen. De fortalte at de måtte mase for at assistenter skulle inviteres til kommunens julebord og at assistentene ble lei seg når invitasjonen ikke kom. En av dem nevnte eksplisitt at det ikke holder med oppslag på oppslagstavla. Når assistentene aldri var på kontoret der oppslagstavla står, fungerte ikke denne informasjonsmåten. Vedkommende mente at det burde vært sendt ut informasjon om kurs ol. En arbeidsleder fortalte også at når arbeidsleder har ferie, skal assistentene jobbe i helsedelen. Men der er de ikke ventet. "De sykemelder seg, så ille syns de det er å gå dit." De blir ikke mottatt på en ordentlig måte, og får ikke opplæring. Men dette har vedkommende tatt tak i, så det har forbedret seg etter hvert.

I følge permen kommunen har laget, er det arbeidsleders oppgave å lære opp assistentene på de aller fleste områdene, mens kommunen skal ta seg av etikk, taushetsplikt og generell innføring i hva BPA-assistentenes rolle er.

Alle arbeidsledere tok ansvar for opplæring av assistentene. Men flere arbeidsledere syntes opplæringen fra kommunen side var for dårlig. Typisk er denne uttalelsen: "Opplæringen av assistenter har jeg stått for sjøl. Vet ikke noe om hva kommunen har gjort." En annen mente derimot at det nettopp er viktig at det er arbeidsleder som står for opplæringen, for folk er ikke like. "Det er bare jeg som vet hvilken rolle assistentene skal ha i jobben hos meg, hvordan klær skal strykes og maten skal lages, og hvilke rutiner jeg skal ha i døgnet." Dessuten mente denne arbeidslederen at det å ta ansvar for opplæringen er viktig for å etablere autoritet som leder. Men de fleste mener at kommunen bør gjøre mer.

En uttaler: "Har ikke noe stort savn angående opplæring for min del, bare for assistentene, at de fikk noe opplæring på det å være assistent og et forum her i Fredrikstad hvor de kunne gå og få informasjon og blitt tatt vare på, for de blir så ensomme i når de jobber

sånn som dette her, og derfor tror jeg også at det blir så mange utskiftninger. Jeg synes det er Fredrikstad kommunes ansvar å slå litt ring rundt dem, for kommunen er faktisk arbeidsgiver, altså.” Dette er også et tema i en veileder utarbeidet av FO (2006)³

En annen klaget over at kommunen ikke gir relevant opplæring til assistentene: ”Blant annet har de en video som skal vise hva en assistent da, både skal eller kan gjøre. Det er en obligatorisk video for den assistenten som skal introdusere [den neste] assistenten til den jobben de skal gjøre, enten vedkommende har det handikappet eller det handikappet. [...] Men den har hun aldri fått sett. Ikke så vidt jeg vet. Så den opplæringen hun har fått, den har hun fått her. Det går på det praktiske som her i huset, den heisekranen, rullestolen og hvordan komme inn i bilen der ute osv. Men det teoretiske rundt det å være personlig assistent kommer an på det handikappet man har.”

³ ”Det kollegiale samarbeidet har stor betydning. Hvis alenearbeid skal fungere tilfredsstillende, er det nødvendig at arbeidstakerne har mulighet til å avklare spørsmål relatert til brukernes behov og sine egne arbeidsmiljøforhold med arbeidsleder og kolleger. Et tilsvarende krav er like viktig når den utførte jobben skal vurderes. Hvis det ikke finnes tilstrekkelige muligheter og avtalte arenaer for faglig og kollegial støtte, kan dette forsterke den psykiske belastningen.” (*Fellesorganisasjonen* 2006. Side 36).

Hva må til for at det skal bli bedre?

Kommunen som myndighetsutøver

Ni arbeidsledere savner frihet til å velge arbeidsgiver. Noen av dem var ikke sikre på hvilken arbeidsgiver de i så fall ville valgt. Like mange har bestemt seg. De ville valgt ULOBA. En har allerede ULOBA som arbeidsgiver og vurderer nå om vedkommende bør bli sin egen arbeidsgiver.

Andre ønsker er det færre som uttrykker. Men en grunn til dette kan være at det var ønsker informantene presenterer uten å ha blitt spurt om det. To arbeidsledere nevnte at assistentene unntaksvis bør kunne arbeide mer enn 8 timer per dag. Når den faste rutinen avvikes, for eksempel når de skal på tur, avtales det ikke på forhånd hvor mange timer det skal bli. Assistentene får betaling etterpå, når man ser hvor mange timer det ble. De to arbeidslederne er opptatt av at assistenten skal få betalt for samtlige timer de har utrettet assistanse. Det er et problem, fordi man ikke får lov av kommunen å sette mer enn 8 timer på en assistent på en dag. Assistentene skal ikke ha overtidspålegg. De to arbeidslederne fremhever at BPA-ordningen er en forutsetning for å kunne leve et tilnærmet normalt liv, og i et normalt liv passer ikke alltid slike bestemmelser som den at det ikke er lov å føre overtimer på assistentene. Et par andre arbeidsledere nevner problemer med å kunne følge spontane behov når endringer i turnus eller arbeidstid må varsles minst 14 dager i forveien.

Fire arbeidsledere ønsker en bonusoppsparing eller annen ordning som gjør det mulig å reise på ferietur slik som andre. Et par personer nevner her det umulige og urimelige i at funksjonshemmede må betale både reise og hotell til sine personlige assistenter. Det representerer en hindring for at de skal kunne dra på ferie som andre voksne mennesker.

Ønske om en proaktiv holdning

Noen av arbeidslederne har høye forventninger til saksbehandlerne i kommunen. De har blitt skuffet, men håper at kommunen noen ganger kunne være i forkant når det gjelder å oppdage og løse problemer. Når arbeidslederne må krangle seg til å få det som de ønsker, blir det en reaktiv saksbehandling, og da mangler et vesentlig element, nemlig at vedtaket eller tjenesten blir gitt ut ifra forståelse av den enkeltes problemer, og ut ifra interesse og omsorg for denne personens ve og vel. Følelsen av å bli regnet med, å bli tatt hensyn til og forstått kommer først når saksbehandlingen blir proaktiv, at det vises en mer offensiv holdning fra administrasjonen: At saksbehandler av og til er på tilbudssiden: er det noe vi kan hjelpe deg med? Og i en krisesituasjon tar utfordringen: "Ja, du skal få hjelp". En arbeidsleder uttrykker seg slik: "Jeg har spurt om snømåking og slike ting. Jeg skulle få lov, kanskje. Jeg må jo av gårde på jobb! Ja... de er ikke akkurat fryktelig positive. De sier ikke: ja, selvfølgelig skal de måke så du kommer deg på jobb!"

En arbeidsleder klager over for få timer. Men flere av dem som i dag er fornøyd har måttet kjempe for å få et tilstrekkelig antall timer. En uttrykker seg slik: "Jeg har fått oppjustert timetallet hver gang. Men jeg har slitt noe sinnssvakt for å få det til! Og det er jo ingen som kommer til meg, og som jeg sier, det hadde jo vært deilig, at Fredrikstad kommune på en måte kom til meg og spurte: 'Synes du at det her fungerer, trenger du flere timer', eller: 'hva skal vi hjelpe deg med.' Det er det ingen i Fredrikstad kommune som har kommet og sagt til meg. Tenk så deilig å høre det da. Jeg tror jeg hadde senket skuldrene flere hakk da. Og det hadde vært et lite initiativ til å vise at vi faktisk bryr oss! Det er ikke noe verre eller enklere enn det."

Kommunen som arbeidsgiver, egen enhet

Mange mener at kommunens BPA-ordning bør samordnes. Åtte arbeidsledere mener at BPA burde organiseres som en egen enhet. To av dem mente at det i alle fall bør bli en sentral gruppe som skal hjelpe og veilede dem som får BPA, at det var ett sted å henvende seg. Men halvparten av dem som anbefaler denne organiseringen ville uansett valgt ULOBA heller enn å ha kommunen som arbeidsgiver.

En annen arbeidsleder begrenset seg til å mene at distriktene må *samkjøre seg*, slik at alle fikk like god behandling og at brukerne får det BPA skal være: at ikke kommune skal bestemme hva assistentene skal gjøre. En ville ha det som nå eller at BPA-ordningen fikk sin egen administrasjon. To uttalte seg ikke om dette spørsmålet.

Det er forskjellige begrunnelser for ønsket om sentralisering:

- Det gir grunnlag for å bygge opp mer kompetanse og fører til at man får en spesialisert gruppe som arbeider med BPA som speciale eller hovedoppgave
- Det vil virke ressursbesparende
- Det vil være en fordel med ett sted å henvende seg
- Det vil bli mulig å få klare svar, og de samme svarene, noe som ikke alltid er tilfellet i dag.
- Det blir større grad av likebehandling
- Det blir bedre tilgjengelighet

Mye av kritikken mot nåværende desentraliserte organisering kan oppsummeres med en av arbeidsledernes ord: "Jeg har samarbeidet med tre forskjellige avdelingsledere og virksomhetsledere, og de har ikke tid, har ikke kunnskap, og det interesserer dem ikke. [Den daglige veiledningen] går via avdelingsleder og virksomhetsleder, som ikke har tid. BPA er en helt marginal oppgave i forhold ordinær hjemmetjeneste, sykehjemsplasser og alt det der. De får dette som en oppgave, og det drukner."

En person er fornøyd med veiledningen, men ikke med at han/hun måtte jobbe for å få den. Flere klager over for dårlig tilgjengelighet til veiledning, og noen fremhever her ULOBAs tilbud med en telefonkontakt som er åpen til ut på kvelden daglig. Flere synes heller ikke de får tydelige svar, en del har ikke tillit til ansattes kompetanse, og noen synes det tar lang tid før de får svar. "Det er den praktiske veiledningen i hverdagen vi trenger." Noen erfarne savner ikke veiledning. De ønsker bare at de kan få være mest mulig fri for innblanding fra kommunens side.

Med en egen enhet er det også grunn til å forvente at de som administrerer BPA-ordningen identifiserer seg mer med ideen om at brukerne skal fungere som arbeidsledere og få mer frihet til å styre sitt eget liv, til tross for at de trenger hjelp. Oppnås en slik holdningsendring kan man også forvente mer samarbeid i personalsaker. Flere har opplevd at de ikke blir holdt informert i personalsaker eller ikke får tilstrekkelig støtte og veiledning når arbeidslederne mener det er grunnlag for oppsigelse av en assistent. Men når en arbeidsleder har blitt invitert til et samarbeidsmøte og oppdager at avgjørelsen alt er tatt, eller kommuneadministrasjonen definerer arbeidslederens behov annerledes enn personen selv, da oppleves det som manglende respekt, at brukernes evne og vilje til å styre sin egen BPA-ordning settes under tvil. BPA som støtte til arbeidsledernes autonomi forutsetter at man kvitter seg med paternalistisk omsorgstenkning.

Selv om det kanskje ikke er et stort problem, tyder intervjuene på at det har forekommet uautorisert informasjon fra assistent til saksbehandler. Den som har BPA kan ikke unngå at assistenter får uvanlig mye informasjon om brukerens privatliv. Desto viktigere er det å unngå at slik informasjon utveksles mellom assistent og arbeidsgiver uten arbeidsleders godkjennelse.

Vikarordning

En bedre vikarordninger er et annet sterkt ønske. Flertallet ønsker forbedringer her, for eksempel at kommunen samlet en vikarpool, slik at det ble flere å ringe til. Flere arbeidsledere nevner at ei liste over alle assistenter som ønsker mer jobb, ville løst problemet. Mange assistenter har ikke fulle stillinger. Dermed kan arbeidslederne selv velge hvem de vil ha som vikar, fra denne lista. Det har vært vanskelig for arbeidslederne å lage og vedlikeholde ei slik felles liste. Det blir enklere om kommunen påtar seg dette ansvaret.

En av arbeidslederne framhever ordningen i Sarpsborg som en løsning: ”Jeg vet at de gjør noe annet i Sarpsborg. Der har de en ordning slik at det er syke- og ferievikarer til enhver tid. Der har Sarpsborg kommune faktisk gått ut og søkt spesifikt for det.”

Andre forslag

Når det gjelder kurs var det tre arbeidsledere som mente at det alltid bør være med noen fra kommunen på RO-kurset. En av dem hadde ikke inntrykk av at administrasjonen hadde den kompetanse som skulle til. De andre to mente at den som har veilederansvaret i kommunen burde være tilstede og gjøre seg kjent med innholdet i kurset. Da kunne arbeidsledere få et ansikt og en person som det var lettere å ta kontakt med i etterkant for å spørre om det man ikke forsto eller hadde glemt.

Permen er det flere som har klaget på, men det er også noen som har forslag til forbedringer av den. En foreslår mal for medarbeidersamtaler. En annen sier følgende: ”Den er bra, den har hjulpet meg, men det er jo noe som mangler i den. Eksempel: Personlige assistenter har jo nøkler her. Og da savner jeg et papir hvor de skriver at de har fått nøkkel utlevert, og gjør det på samme måte når de slutter. Og så var det ikke noen papirer på å søke om ferie, altså søknadspapirer.” En arbeidsleder mente at det var mangler ved permen: ”Det står ikke noen eksempler på en arbeidsplan der, det står ingenting om hvordan du skal ordne deg når du vil ha med en assistent på ferie, hvordan gjør man avtaler, hvor mange timer skal lønnes, hvordan forholder man seg til alkohol, hvem betaler forsikring... Hva gjør man når assistenten blir syk.”

Arbeidslederne foreslår også at kommunen har bedre kontakt med og gir mer informasjon til assistentene: Administrasjonen må sende informasjon direkte til adressatene, og ikke basere seg på oppslagstavlen der assistentene sjeldent kommer. Dessuten bør kommunen behandle assistentene likt med andre ansatte når det gjelder sosiale tilbud som julebord og lignende. Tre arbeidsledere etterlyser et assistentforum. En del ønsker at assistentene får bedre opplæring, gjerne slik det står om i permen fra 2005.

Kommunen får relativt god omtale når det gjelder ansettelsessaker. Dersom kommunen alltid hadde spurt den enkelte i ansettelsessaker, og framfor alt vist mer fleksibilitet hadde antagelig kommunens service på dette feltet oppnådd enda mer positiv omtale: Latt dem som ønsket det styre prosessen mer, og gitt mer veiledning og hjelp til dem som ønsket det. Denne typen fleksibilitet forutsetter kjennskap til den enkelte, så noe misnøye i startfasen er det vanskelig å unngå.

Oppsummering

Våre BPA-brukeres ønsker stemte godt overens med behov som har fremkommet i andre undersøkelser. Ett av disse var muligheten til å få velge arbeidsgivermodell selv, der ULOBA kom høyt opp på listen over ønskede forandringer. Opplæring, men spesielt veiledning som opplæringsmetode, var også etterspurt. Særlig ønsket man kjappere svar og mer tilgjengelig veiledning når det oppstod problemer. I Guldviks undersøkelse, der under en fjerdedel av kommunene hadde fritt arbeidsgivermodellvalg, var ULOBA bedre på tilgjengelig veiledning enn de kommunene som selv hadde arbeidsgiveransvaret. *''ULOBA-brukere' skiller seg ut med tanke på opplæring. De oppgir høyere grad av opplæring enn de andre to gruppene i forhold til alle sider ved BPA. Forskjellen er spesielt stor når det gjelder veiledning i arbeidslederrollen dersom det oppstår problemer...''* (Guldvik 2003, side 57). Undersøkelsen er noen år gammel, men vi har ikke indikasjoner på at situasjonen i landet er særlig annerledes i dag.

Fritt arbeidsgivervalg behøver kanskje ikke å bli dyrere. I en sammenlikning offentliggjort i 2003, der kostnader ved BPA-ordninger med kommunen som arbeidsgiver ble sammenliknet med ULOBA som arbeidsgiver, kom ULOBA best ut. ULOBA brukte 258 kroner per time BPA (lønn og indirekte utgifter). Kommunenes egne kostnader lå minst 20 kroner over (ECON-rapport 2003–76). Noe usikkerhet vil det likevel være med tallene, fordi det ikke alltid er lett å beregne kostnadene til administrasjon av ordningen.

Arbeidslederne uttrykker også misnøye med innholdet i fordelingen av oppgaver mellom arbeidsgiver og arbeidsleder. Ankepunktet er dels at kommunen har en tendens til å overstyre arbeidslederne, dels at personalpolitikken overfor assistentene utøves direkte, uten å involvere arbeidslederne. Begge deler uthuler arbeidslederfunksjonen og undergraver hensikten med BPA-ordningen.

Arbeidslederne ønsker dessuten en administrativ sentralisering, noe som er aktuelt for dem som ønsker å beholde kommunen som arbeidsgiver. Videre ønsker de at kommunen hjelper til med å lage en vikarordning.

Det forventes at arbeidslederne utarbeider en arbeidsplan som omfatter mer enn assistentenes arbeidstid. Men dette kan bare gjelde rutineoppgaver eller slike enkeltsaker som er kjent i god tid. Hvis BPA skal fungere etter hensikten, må arbeidslederne dessuten kunne ta spontane avgjørelser som avviker fra arbeidsplanen. De fleste gjør dette, og da i et samspill med assistentene.

I sin samhandling med kommunen legger arbeidslederne vekt på verdier som frihet og likebehandling, og de håper at man som funksjonshemmet i en velferdsstat kan håpe på tilnærmet like muligheter som resten av befolkningen. Det er langt på veg en gjentakelse av slagordene fra den franske revolusjonen: frihet, likhet og brorskap.

Først og fremst etterlyser BPA-brukerne en ordning som gir frihet og fleksibilitet. For å få det til trenger noen rom til å bestemme over tidsbruken til assistentene, og frihet til å velge arbeidsgivermodell. Noen trenger mer veiledning, støtte og opplæring i rollen som arbeidsleder, og noen trenger bare kommunens velsignelse til å gjøre som de gjør.

Likhetsidealet blir fremhevet på to måter: kommunen bør likebehandle alle som får BPA, uavhengig av støynivå eller den enkeltes evner, ork og vilje til å stå på for egne standpunkt. På den annen side er likhetsidealet knyttet til ønsket om at det som er vanlig for hvermannen også må bli normalt for den funksjonshemmede borger. Håpet er at BPA-ordningen skal bli redskapet til det.

Videre bør forholdet mellom kommune og borger være som mellom brødre, preget av likeverd. Det bør ikke være paternalistisk, som mellom barn og foreldre. Kommunen bør altså anerkjenne at arbeidslederne har evne til å styre sitt eget liv, og bør gis anledning til å utøve

denne evnen. Samhandlingen mellom arbeidslederne og kommune bør være som mellom likemenn, på alle måter preget av gjensidig anerkjennelse.

Fremtiden

Noen av arbeidsledernes klagemål kan snart være historie, fordi regjeringen har tatt initiativ til å endre "spillereglene" for BPA. Hvis forslaget som er ute til høring blir vedtatt, vil den enkelte funksjonshemmede i større grad kunne kreve denne formen for assistanse og de får også rett til å bestemme hvordan arbeidsgiveransvaret skal være. Resultatet blir antagelig en ytterligere vekst i antall personer som får innvilget BPA. Sverige har rettighetsfestet ordningen, og det har ført til mange flere BPA-brukere enn de trodde på forhånd.

NOU 2001:21 - "Fra bruker til borger" konkluderer med at alle mennesker som har hjelpebehov bør ha krav på å få dekket mer enn minimumsbehov, for eksempel mulighetene for best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og aktiv deltakelse i samfunnslivet. Men hvis man skal holde denne standarden og samtidig får flere brukere, vil utgiftene øke. I 1999, før BPA-ordningen ble lovfestet, skjedde det bortimot en fordobling av antall brukere. 228 kommuner fikk 35 millioner kroner til 509 brukere. Det var da etablert ordning med brukerstyrt personlig assistanse i alle fylker (St. meld. nr. 8, 1998 -99). I 2007 har staten bevilget 74,7 millioner i stimuleringsstilskudd til kommunene (IS-1/2007).

Hittil har kommunene fått et stimuleringsstilskudd fra staten (via RO), egentlig til skolerings tiltak, men det har også vært brukt til drift. Det har vært tidsbegrenset, og har opphørt etter 4 år. Dermed vil kommunen ha hele den økonomiske belastningen ved BPA-ordningen etter noen år.

Selv i høringsutkastet fra departementet forventes det en vekst i de kommunale utgiftene. Men departementet ser ikke ut til å mene at forskningen som tyder på et solid løft i utgiftsnivået ved tildeling av BPA-ordning (Guldvik 2003), er særlig troverdig. Økte utgifter vil være beskjedne fordi det kun forventes en endring av tjenestestrukturen: Administrativt kan det komme flere utgifter, men tjenesteomfanget til den enkelte blir konstant, mener departementet:

"En effekt av rettighetsfestingen vil være at flere brukere vil kunne komme til å kreve BPA. Som det framgår av oppsummeringene under pkt. 5.3, kan en overgang fra vanlige tjenester til BPA-organisering føre til at en del brukere får økt sitt tjenestetilbud. Dette vil medføre til en viss økning i kommunenes utgifter til tjenestene. Dette er imidlertid ikke utgifter til nye typer tiltak, men utgifter knyttet til en annen måte å organisere tjenestene på. Departementet foreslår derfor ikke å øke overføringene til kommunene som følge av rettighetsfestingen av BPA." (HOD: høringsnotat om BPA, 2007).

Dermed kan fremskrittet bli sin egen fiende: kvalitet vil komme i konflikt med kvantitet og økonomiske begrensninger. Dette bekymrer forskere som har fulgt BPA-ordningens første 13 leveår. Man er redd for at kvaliteten vil senkes fordi antallet brukere kommer til å øke:

Hvis timeantallet reduseres slik at assistentene bare har tid til å gjøre oppgaver som er strengt nødvendige, som personlig stell og praktiske gjøremål i hjemmet, vil brukerinnflytelsen bli kraftig redusert. Mulighetene for aktiv deltakelse på ulike samfunnsarenaer og sosial integrasjon vil svekkes betydelig. (Andersen, J et al. 2007)

Hva vil skje med hjelpen til å bli en likeverdig borger, med samme muligheter til livsutfoldelse som andre? Resultatet kan bli at kommunene føler seg tvunget til å skjære ned på timetallet til den enkelte, og at BPA-ordningen vil komme til å likne på vanlige helse- og omsorgstjenester. Om det blir slik avhenger blant annet av kommunale prioriteringer og den nye statlige toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere.

Litteratur

Andersen J, O P Askheim, I S Begg og I Guldvik (2006): *Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Andersen J, O P Askheim, I S Begg og I Guldvik (2007): *Brukerstyrt personlig assistanse ved en skilleveg?* Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, hjemmeside internett juni 2007. lesedato: 17.09.2007
<http://www.dok.no/brukerstyrt-personlig-assistanse-ved-en-skilleveg.517450.html>

Arbeidsmiljø i hjemmetjenesten – EN VEILEDER, Fellesorganisasjonen 2006

ECON-rapport nr. 2003-76: *Brukerstyrt personlig assistanse i kommunene*. 2003

Guldvik I (2003): *Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse*. Lillehammer: Østlandsforskning.

Helse- og omsorgsdepartementet: *Høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)* 29.06.2007

IS-1/2007 – Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd for 2007

Jacobsen, Dag Ingvar (1999): *Hva mener brukerne?* Høyskoleforlaget.

NOU 2001:21 - "Fra bruker til borger", Sosial- og helsedepartementet

Rundskriv I-15/2005. Helse- og omsorgsdepartementet: *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen*.

Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. Helse- og omsorgsdepartementet: *Brukerstyrt personlig assistanse*.

St. meld. nr. 8 1998 -99: Om handlingsplanen for funksjonshemmede. Statusrapportering pr. 04.10.99.